

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

DIEGO CHAGAS DE SOUZA

**SEGREDO E DEMOCRACIA:
Uma análise da Lei Geral de Acesso à Informação**

Florianópolis

2016

DIEGO CHAGAS DE SOUZA

SEGREDO E DEMOCRACIA:

Uma análise da Lei Geral de Acesso à Informação

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientador: Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori.

Florianópolis

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

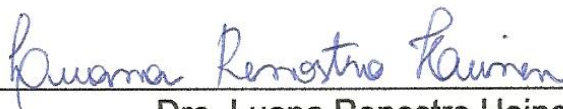
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**Segredo e Democracia: Uma análise da Lei Geral de Acesso às Informações**", elaborado pelo acadêmico Diego Chagas de Souza, defendida em 04 de julho de 2016, às 10 horas e 00 minutos e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (DEZ), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria nº 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE.

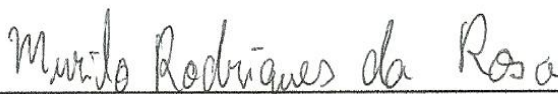
Florianópolis, 04 de julho de 2016



Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori
Professor Orientador



Dra. Luana Renostro Heinen
Membro de Banca



Murilo Rodrigues da Rosa
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno: Diego Chagas de Souza

RG: 5862.490

CPF: 048.108.579-30

Matrícula: 12200046

Título do TCC: Segredo e Democracia: Uma análise da Lei Geral de Acesso às Informações

Orientador(a): Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Eu, Diego Chagas de Souza, acima qualificado; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 04 de julho de 2016.

Diego C Souza

DIEGO CHAGAS DE SOUZA

AGRADECIMENTOS

Agradeço, Inicialmente, o meu orientador, professor Luiz Henrique Urquhart Cademartori, pela sua orientação e seus conselhos, além de ter me dado o mais que necessário encorajamento para a pesquisa, tema deste trabalho de conclusão de curso.

Da mesma maneira, agradeço meu tio, Alvaro Reinaldo de Souza, que foi quase um co-orientador neste trabalho, se mostrando muito mais do que apenas um tio: um verdadeiro amigo e grande professor, cujas lições vou guardar para sempre.

Agradeço a todos os amigos que fizeram parte da minha trajetória, amizades que poderiam encher centenas de páginas. Em especial Ian Dal Grande Furlani, Rodrigo Alvarez Cardoso e Conrado Jordan, que me mostraram o mais próximo que posso imaginar o que é ter irmãos.

Aos colegas da minha sala, Jonatas Santana Pereira e Josué Carlos Silva, que, apesar de quaisquer diferenças, se tornaram dois dos meus mais queridos amigos, vínculo que permanecerá, com toda certeza, ao longo de todas as grandes etapas de nossas vidas, profissionais e pessoais.

À GR, que talvez tenha sido meu grupo de estudos mais importante, de constante aprendizado e discussões. Em especial, agradeço à Agnes Ghisi, membro fundador do grupo, cujas conversas e companheirismo fizeram muita diferença quando mais precisei na graduação.

Da mesma forma, agradeço às pessoas que me mostraram que o direito é muito mais do que aquele posto em salas de aula ou congressos: Felipe Demetri e Thamirys Lunardi, pessoas que admiro e não tenho nada além de respeito, que em muitas mesas de bar me aconselharam, e me acalmaram quando as frustrações inerentes ao curso apareceram; e, em especial, Glenda Vicenzi que me ajudou em mais momentos que eu poderia imaginar, amizade que fez do CCJ um lugar melhor para mim.

Às mulheres que caminham para seus respectivos futuros brilhantes, as quais vou sempre insistir para nunca me esquecerem: Carolina Nascimento, cara amiga capaz de sempre enxergar o melhor em mim; Lais Savoldi, que toma minhas dores, me ouve quando preciso ser ouvido e me abraça quando tudo que eu preciso é um amigo; e Bárbara Pilz, que me inspira a ser mais corajoso todos os dias,

mesmo quando as chances não estão ao meu lado. Sempre terão um lugar muito especial no meu coração.

A dois terços do Trio, Lucas Girardi e Julia Rohden, duas das pessoas mais especiais que já tive o prazer e a honra de conhecer. Tornaram-se uma constante fonte de inspiração e, de certa forma, uma bússola para quando eu me perco na vida.

Por fim, agradeço à minha família pelo amor e suporte incondicional. Minha tia, Dirce Maris Nunes da Silva, oferecendo apoio e preocupação, revisando e estruturando meu trabalho.

Agradeço meu pai, Artemio Reinaldo de Souza, que não só foi um pai exemplar durante toda a minha vida, me incentivando e apoiando em qualquer escolha que eu tomasse, mas também contribuiu diretamente no meu trabalho, lendo e relendo os mesmos capítulos a procura de qualquer erro de concordância, gramática ou conteúdo. Foi, é, e será sempre um alicerce nas construções dos meus valores pessoais e da minha ética em relação ao mundo.

Agradeço minha mãe, Joseane Chagas, que brevemente saiu de sua aposentadoria como bibliotecária para revisar e normalizar um trabalho acadêmico na área de direito. Não acredito que exista maior prova de amor que essa, e, também por isso, serei eternamente grato. Agradeço ainda por nunca ter me deixado desistir ou desanimar, sendo um exemplo e inspiração como pessoa.



[Calvin: “Boas notícias, Haroldo! To começando um clube secreto e você pode fazer parte dele!”

Haroldo: “Gente!”

Calvin: “Vai ser incrível! Teremos nomes secretos para nós mesmos, códigos secretos para nossa correspondência secreta, um aperto de mão secreto...”

Calvin: “Vamos ter uma sede secreta com uma batida secreta para entrar, e faremos coisas grandiosas secretas!”

Haroldo: “Por que tanto segredo?”

Calvin: “Pessoas prestam mais atenção em você quando pensam que você ta aprontando algo”.]

(WATERSON, 2005, p.110, livro 2, tradução nossa).

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) procura caracterizar e analisar a relação entre segredo (em sua dimensão jurídico-política) e a democracia brasileira contemporânea, enaltecendo os caminhos – políticos e jurídicos – que levaram à elaboração da Lei Geral de Acesso à Informação (Lei n.12.527, de novembro de 2011) no âmbito de sua eficácia na tarefa de consolidar a transparência pública no Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, decorridos quase 5 anos desde sua promulgação, o referido diploma tem sido importante instrumento em institucionalizar a transparência administrativa (em oposição ao uso do segredo como forma de dominação política e governamental) de forma coerente com o Estado Democrático de Direito Brasileiro pós-1988. O trabalho, cuja metodologia pauta-se no método indutivo e em pesquisa doutrinária e legislativa, divide-se então em três partes: a primeira trata da conceituação do segredo e seu papel no Estado Democrático de Direito, sob uma perspectiva garantista; a segunda abarca alguns aspectos históricos da opacidade na Administração Pública brasileira, com ênfase na institucionalização do SNI durante o regime militar; e a terceira busca analisar a Lei Geral de Acesso à Informação acerca de seus acertos e erros. Os resultados da pesquisa evidenciam a necessidade de rever alguns defeitos na legislação pátria e de uma mudança na cultura brasileira sobre transparência pública.

Palavras-chave: Segredo. Estado Democrático de Direito. Garantismo Jurídico. Publicidade. Transparência Pública. Direito Administrativo.

ABSTRACT

The study aims to characterise and analyse the link between secrecy (in its legal and political dimensions) and the contemporary Brazilian democracy. The paper examines the political and legal context considered in the “Lei Geral de Acesso à Informação” (General Law on Information Access) (Law n. 12.527, November 2011) and its efficiency in consolidating public transparency in the rule of law. The paper considers that 5 years after the law’s enactment, it has become an important tool for the institutionalisation of administrative transparency (undermining the use of secrecy as an instrument for political and governmental domination) in a consistent fashion with the Brazilian democracy, post-1988. The study uses the inductive method, as well as doctrinal and legislative research, and has three sections. The first part investigates the conceptualisation of secrecy and its role in the rule of law, under the perspective of “*legal garantism*”; the second includes some of the historical aspects found in Brazilian Public Administration obscurities, with an emphasis on the institutionalisation of the SNI during the military regime; finally the third part aims to analyse the “Lei Geral de Acesso à Informação”: its successes and shortcomings. This paper highlights the necessity of amending some flaws in domestic legislation as well as the need to change underlying frameworks of public transparency in Brazil.

Keywords: Secret. Democratic Rule of Law. Legal Garantism. Publicity. Public Transparency. Administrative Law.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Esquema Artigo 27 da Lei 12.527/2011	59
Quadro 2: Esquema Lei 12.527/2011	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI – Ato Institucional

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência

CAMDE - Campanha da Mulher Democrática

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CSN – Conselho de Segurança Nacional

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DOI – CODI - Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna

DSI – Divisão de Segurança Institucional

DSN – Doutrina da Segurança Nacional

ESG – Escola Superior de Guerra

ESNI - Escola Nacional de Informações

FAUR - Fraterna Amizade Urbana e Rural

IBAD - Instituto Brasileiro de Ação Democrática

IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais

LAI – Lei Geral de Acesso à Informação

PNI – Plano Nacional de Informações

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MPT – Ministério Público do Trabalho

MS - Ministério da Saúde

RSAS - Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos

ONU – Organização das Nações Unidas

SECOM - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

SEP - Secretaria de Portos da Presidência da República

SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República

SFICI - Serviço Federal de Informações e Contrainformação

SIC - Serviço de Informação ao Cidadão

SNI – Serviço Nacional de Informações

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TRF – Tribunal Regional Federal

UCF - União Cívica Feminina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	O SEGREDO EM SUA DIMENSÃO JURÍDICO POLÍTICA	13
2.1	<i>ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DO SEGREDO</i>	<i>13</i>
2.2	<i>A TRANSPARÊNCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL</i>	<i>21</i>
3	OPACIDADE E DITADURA NO BRASIL	29
3.1	<i>DOCTRINA DA SEGURANÇA NACIONAL NO REGIME MILITAR</i>	<i>31</i>
3.1.1	A Gestação do Golpe e da DSN no Brasil	31
3.1.2	Doutrina da Segurança Nacional (DSN)	32
3.2	<i>INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES (SNI)</i>	<i>36</i>
4	A LEI GERAL DE ACESSO � INFORMACÃO	47
4.1	<i>BRASIL PÓS-88</i>	<i>48</i>
4.2	<i>A LEI 12.527/2011</i>	<i>53</i>
4.2.1	Panorama Geral da LAI	53
4.2.2	Problemas e contradições da LAI – Institucionalização	61
4.2.3	Problemas e contradições da LAI – Implementação	64
5	CONCLUSÃO	69
	REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetiva examinar a relação entre segredo (na dimensão jurídico-política) e a democracia brasileira contemporânea, através da análise da Lei Geral de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de novembro de 2011), também chamada de LAI.

Parte-se do pressuposto que o segredo foi historicamente utilizado como um instrumento de dominação político por aqueles que detêm o poder. Dessa forma, analisando a dimensão jurídico-política do segredo e sua relação com o Poder do Estado, permite-se separar um regime democrático de um não-democrático conforme sua transparência pública.

Nesse sentido, a importância do direito à informação (comumente compreendido como o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos) aparece cada vez mais no discurso dos especialistas em desenvolvimento, da sociedade civil, dos acadêmicos, da mídia e até dos governos.

A informação é um fundamento essencial da democracia em todos os níveis. Em sentido mais genérico, a democracia gira em torno da capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. Assim, dispõe de ampla gama de mecanismos participativos (eleições regulares, órgãos de vigilância mantidos pelos cidadãos, plebiscitos, entre outros).

Destaca-se assim que a LAI, que regula o direito fundamental de acesso às informações, previsto na Constituição da República Federativa Brasileira (1988), representou um enorme avanço rumo à transparência administrativa, ao criar uma nova relação entre administrando e administrado. Reafirmou-se, assim, o principal objetivo do Estado de Direito, uma vez que priorizou os interesses julgados superiores pela sociedade.

Questiona-se, dessa forma, se essa Lei tem sido eficaz em institucionalizar a transparência administrativa (em oposição ao uso do segredo como forma de dominação política e governamental) de forma coerente com o Estado Democrático Brasileiro pós-1988.

O método utilizado foi preponderantemente o indutivo, uma vez que se buscou elaborar proposições mais generalistas acerca dos aspectos jurídicos da Transparência no Brasil a partir da análise de legislação específica, partindo-se do princípio que o atributo das partes pode também ser atribuído ao todo.

Ademais, utilizou-se a técnica de pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de obras de autores brasileiros e estrangeiros, artigos especializados, periódicos científicos, relatórios de organismos nacionais e internacionais, e da pesquisa de legislação junto às bases de dados oficiais dos Entes da Federação.

Com o intuito de cumprir seus objetivos, este estudo estrutura-se então em três capítulos. O *primeiro* capítulo objetiva realizar uma breve análise sobre como o tema “Segredo” permeou alguns autores do campo político-jurídico, a fim de enquadrá-lo em momento posterior no Estado Democrático de Direito e na política contemporânea. Contrapõe-se o conceito de Segredo ao conceito de Estado Democrático de Direito, e examina-se como o primeiro sobrevive dentro das instituições, práticas e valores do segundo.

Já no *segundo* capítulo busca-se tratar dos aspectos históricos no contexto imediatamente anterior à Lei n. 12.527/2011, analisando-se o pensamento vigente durante o regime militar que perdurou entre 1964 e 1985, qual seja a Doutrina da Segurança Nacional (DSN), examinando seus reflexos e sua institucionalização através de determinadas leis e da criação do Serviço Nacional de Informações (SNI).

Por fim, no *terceiro* capítulo, trabalha-se algumas ideias e reflexões acerca da LAI, em seus acertos, erros e contradições. A análise se dará através de dados produzidos pela ONG ARTIGO 19, uma organização não-governamental de direitos humanos criada em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo e com escritório no Brasil desde 2007. Nota-se que foi dada preferência ao trabalho desta ONG uma vez que tem feito um trabalho bastante significativo para perpetuar uma nova cultura de transparência, atuando não só no Brasil (onde faz um monitoramento anual da Lei 12.527/2011), mas também ao redor do globo.

2 O SEGREDO EM SUA DIMENSÃO JURÍDICO POLÍTICA

SÓCRATES – [...] a verdade deve sobrepor-se a tudo, porque se não nos enganamos, ao dizermos que a mentira é inútil aos deuses mas útil aos homens sob a forma de remédio, claro é que esse uso deve ser confiado apenas aos médicos e não a todas as pessoas.

ADIMANTO – Isso é verdade.

SÓCRATES - Aos magistrados também, de preferência a todos os demais, cumpre mentir, enganando aos inimigos ou aos concidadãos, no interesse da sociedade.

ADIMANTO – Perfeitamente.

SÓCRATES – Por esta razão, se o magistrado surpreender em flagrante delito de mentira qualquer cidadão, quer de vida privada, quer adivinho, médico ou arquiteto, puni-lo-á com severidade por introduzir no Estado, como num navio, um mal capaz de levá-lo à destruição e à ruína.

(PLATÃO, 1970).

O Segredo, como um instrumento de dominação política, caminha de mãos dadas com a própria história do Poder e da formação dos Estados. Seja como estratégia governamental para proteger os interesses do país, seja como peça indispensável a golpes e revoluções, sua utilização acompanha a natureza política do Homem.

Nesse sentido, este capítulo busca realizar uma breve análise sobre como o tema permeou alguns autores do campo político-jurídico, a fim de enquadrá-lo em momento posterior no Estado Democrático de Direito e na política contemporânea.

Dessa forma, procura-se tornar claro o conceito de Segredo em contraposição ao conceito de Estado Democrático de Direito, e como o primeiro sobrevive dentro das instituições, práticas e valores do segundo.

2.1 ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DO SEGREDO

É importante, de início, ressaltar que há na doutrina distintas noções do termo “segredo”, podendo variar conforme o posicionamento ideológico ou contexto histórico em que se encontra seu operador. Nesse sentido, para os fins propostos por esse trabalho, há dois esclarecimentos propedêuticos importantes a serem feitos acerca da ausência de publicidade sobre informação:

1. Partindo da premissa de que uma dada informação esteja ausente de publicidade (ou seja, um segredo), há de se supor que exista também um receptor interessado nela. Pois bem, considerando que vivemos em um mundo profundamente desigual, onde a educação é desigualmente repartida pela

sociedade¹, apenas uma parcela da sociedade terá ao seu alcance os instrumentos necessários para acessar e compreender as informações, como ressalta Almino (1986,p. 38):

O direito à informação passa, portanto, pela eliminação das clivagens sociais, das desigualdades de renda, das divisões da sociedade que possam gerar graus diferenciados de acesso à educação. A igualdade de condições em relação à educação é elemento básico do direito à informação.

Portanto, ao se discutir o direito à informação, deve-se ter em mente que diferentes setores da sociedade civil possuem diferentes compreensões sobre seus próprios direitos. De fato, para que se tenha um efetivo acesso à informação, não basta apenas uma legislação que discipline a publicidade da Administração Pública, mas faz-se necessário um esforço interdisciplinar para possibilitar e instrumentalizar tal direito, em conjunto com reformas sociais e educacionais.

2. O segundo elemento diz respeito à natureza do segredo, um ato consciente de se ocultar uma informação. Por segredo entende-se algo consciente, um ocultamento do que se conhece.

Esse elemento, em particular, é central para se definir os segredos de Estados. Como salienta Cademartori (2013), segredo de Estado é todo conhecimento, informação ou ação que, por objetivar a manutenção da dominação, é destinada pelos detentores do poder do Estado a manter-se oculta do público. Ou seja, uma ação deliberadamente escolhida por sujeitos conscientes para ocultar-se objeto conhecido, de forma a sustentar algum interesse. A informação foi ocultada por alguém e por algum motivo (seja ele visto como “nobre” ou não). Por fim, recorda-se ainda que a mentira também deva ser vista como uma forma de segredo consciente, uma vez que implica na ocultação e desvio da verdade.

Dados esses breves esclarecimentos, é fácil de perceber a presença do segredo na história política. Sua utilização de caráter instrumental pode ser encontrada até mesmo nos diálogos da República de Platão, demonstrando que é um assunto que perpassa qualquer teórico que escolha a política como objeto de estudo. Não à toa, Arendt (2009, p. 283) questiona-se:

Sempre se consideraram as mentiras como ferramentas necessárias e justificáveis ao ofício não só do político ou do demagogo, como também do estadista. Por que é assim? E o que isso significa por um lado para a

¹ Como mero exemplo, tem-se que a taxa de analfabetismo entre brasileiros com 15 anos ou mais em 2014 foi estimada em 8,3% (13,2 milhões de pessoas), segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (TAXA..., 2015).

natureza e dignidade do âmbito político, e, por outro, para a natureza e dignidade da verdade e veracidade?

Essa forma de dominação política demonstra uma faceta do Poder tão antiga quanto a própria política. Para Platão, o segredo (que é apresentado como mentira, uma vez que esconde a verdade) tem o objetivo de proteger de forma paternal a comunidade, posto que cabe apenas a poucos o seu uso político. O Rei-Filósofo, na qualidade de protetor da *polis* é o único que consegue ver a verdade (em seu sentido grego, como *aletéia*, isto é, como desvelamento daquilo que está escondido na natureza) da finalidade da *polis* (CADEMARTORI, 2013).

O povo é capaz apenas ver de forma parcial. O modelo platônico pressupõe a existência da figura do Rei-Filósofo, um soberano autocrático que, através do conhecimento advindo da filosofia, cria estruturas de dominação com uma realidade inacessível à sociedade. Isto se dá porque, dentro do modelo da República ideal, as diversas classes (artesãos, guerreiros e lavradores) somente podem ter em vista seus interesses particulares, mantendo-se carentes de uma reflexão universal sobre a *polis* (CADEMARTORI, 1990). É nesse contexto que deve ser vista a alusão à mentira na citação que abre o presente capítulo.

Mas se na antiguidade já se poderia encontrar a defesa do secreto por parte do governante, é no nascimento do Estado Moderno que se tem seu refinamento.

A sociedade medieval era constituída por uma pluralidade de agrupamentos sociais, cada um dispondo de um ordenamento jurídico próprio, onde o direito era um fenômeno social (produzido pela sociedade civil e não pelo Estado). Com a consolidação do Estado Moderno a sociedade assume uma estrutura monista, na qual o Estado concentra em si todos os poderes, significando o início de um processo de monopolização de toda produção jurídica (BOBBIO, 1995). Aqui, o Estado almeja ser o único a estabelecer o direito, seja diretamente através de leis, seja indiretamente através das normas consuetudinárias.

Com a formação moderna, diversos monarcas passaram a exercer autoridade nos mais variados setores: organização militar, aplicação da justiça entre seus súditos, decretação das leis, arrecadação de tributos, entre outros. Tal concentração de poder passou a ser denominada de absolutismo monárquico, criando nesse momento a confusão entre o que são os “segredos políticos” e o que são os “segredos de Estado”.

Os reis absolutistas necessitavam proteger o poder que possuíam, ou ainda, o poder que desejavam possuir e - tendo em vista que todos os poderes e interesses do Estado coincidiam no poder absoluto do Rei - não havia diferença entre os segredos que visavam proteger o monarca e os que visavam proteger o Estado. Como atesta Romano (2007), o segredo é a forma de proteger (seja simbolicamente ou realmente) o paranoico que assume o lugar central de comando. Afinal, nessa posição, todos se tornam seus inimigos e são perigosos para a manutenção do Estado. É justamente nesse contexto que surge a chamada Razão de Estado.

O conceito de razão de Estado parte do pressuposto político que não há organização humana sem uma firme sustentação centralizadora. Dessa forma, a necessidade de manutenção do bem da estrutura estatal, inclusive com o controle absoluto dos monopólios estatais (força física, impostos e leis), justificaria a supressão de interesses particulares e demais medidas adotadas em prol dos interesses do Estado. Parafraseando Meinecke (1957, tradução nossa) quaisquer que sejam as circunstâncias envolvendo a condução do Poder estatal, a *raison d'état* (Razão de Estado) informa ao estadista o que se deve fazer para preservar a saúde e a força do Estado, indicando tanto o caminho quanto a meta para o crescimento do Estado.

Quando o segredo se tornou parte integral da prática política do Estado Moderno, permitiu-se ideia de Razão de Estado legitimando o uso de instrumentos ilegais que - em tese - pudessem beneficiar o Estado (ou o Estadista). Destaca-se aqui o pensador florentino Machiavelli (1986, p. 86) em seu livro *O Príncipe*, no qual argumenta ser necessário a um príncipe, se deseja conservar-se, aprender a não ser bom, e usar do poder segundo a sua necessidade (*"secondo la necessita"*). E complementa:

Para manter o Estado o príncipe, sobretudo se for um príncipe novo, precisará operar contra a fé, contra a caridade, contra a humanidade, contra a religião. E se necessita que tenha um animo disposto a tornar-se segundo mandem os ventos e mudanças da fortuna e, não separar-se do bem se puder faze-lo, mas saber entrar no mal se é necessário. (MACHIAVELLI, 1986, p. 94).

O autor dedica o sexto capítulo do livro III de seus "Discorsi" ao tema da conjura, uma vez que esta constitui-se num contra-poder invisível que deve ser combatido também de forma astuciosa e, sobretudo, secreta (MACHIAVELLI, 1987).

Aqui, como em Platão, o segredo possui uma conotação positiva já que visa sempre a manutenção do poder e, conseqüentemente o Estado (ou, na visão platônica, a comunidade).

É importante salientar que a Razão de Estado surge em um momento histórico caracterizado pela instabilidade política, quando era uma necessidade fazer o Estado tornar-se forte e sólido (permanente) diante de tudo que ameaçava destruí-lo. Não há, necessariamente, uma conotação negativa em seu uso. Nesse sentido, em um momento histórico pré-constitucional, o segredo se insere na órbita do Estado Moderno e se perpetua na forma como o conhecemos hoje: um contraponto ao que é (ou deveria ser) público.

Contudo, apesar da lógica de manter os atos secretos em prol da segurança do “reino” ser quase inescapável (em especial no contexto embrionário de formação dos Estados Modernos), não há como ignorar seus efeitos mais que perversos.

Saltando um século para frente, expõe o filósofo Spinoza (1973, p. 346):

Reconheço, aliás, que não é muito possível manter secretos os desígnios de semelhante Estado. Mas todos devem reconhecer comigo que, mais vale que o inimigo conheça os desígnios honestos de um Estado, que permaneçam ocultos aos cidadãos os maus desígnios de um déspota. Os que podem tratar secretamente dos negócios do Estado, têm-no inteiramente em seu poder e em tempo de paz, estendem armadilhas aos cidadãos, como as estendem ao inimigo em tempo de guerra. Que o silêncio seja freqüentemente útil ao Estado, ninguém o pode negar; mas ninguém provará também que o Estado não pode subsistir sem o segredo. Entregar a alguém sem reserva a coisa pública e preservar a liberdade é completamente impossível, e é loucura querer evitar um mal ligeiro para admitir um grande mal. O mote daqueles que ambicionam o poder absoluto foi sempre que é do interesse da cidade que os seus negócios sejam tratados secretamente, e outras sentenças do mesmo gênero. Quanto mais estas se cobrem com o pretexto da utilidade, mais perigosamente tendem a estabelecer a escravidão.

De igual forma, em 1776, expõe o utilitarista Bentham (1973, p. 114, grifos nossos):

[...]¿En qué consiste la diferencia entre un gobierno libre y un gobierno despótico? ¿Es que las personas que tienen el poder supremo, gozan, en el supuesto de que el mismo repose en la costumbre, de menos poder que un gobierno que en otro? De ningún modo. No está más limitado un poder que otro. La distinción se debe a circunstancias de distinta naturaleza: [...] **a la responsabilidad de los gobernantes; al derecho concedido a los súbditos para examinar y analizar públicamente los fundamentos que asisten a todo acto de poder ejercido sobre ellos; a la libertad de prensa, es decir, a la posibilidad que tiene todo ciudadano, sea de la clase que fuere, de hacer públicas sus quejas y denunciar a toda la comunidad; [...]**

A preocupação expressada por Spinoza e Bentham (autores bastante díspares um do outro), ao assinalarem as características condicionantes de um

governo livre e popular traduzem também a preocupação com o fenômeno da “opinião pública”². Como já se demonstrou anteriormente, o surgimento do Estado Moderno se dá sob o signo da separação da esfera política (o aparelho estatal) e da esfera privada dos cidadãos (o conjunto das relações sociais entre proprietários privados). Mas esta esfera privada acaba por desenvolver sua própria dimensão pública, provinda especialmente de setores da sociedade burguesa, através de instituições como jornais, salões de conferência, assembleias de cidadãos, cafés, etc. Com isso, a esfera pública política intermedeia, através da opinião pública, o Estado e as necessidades sociais (CADEMARTORI, 1990).

Ora, a própria função da opinião pública corresponde às intenções da mentalidade iluminista – filosofia militante, de crítica da tradição cultural e tradicional, estimulando a luta da razão (“luz”) contra a tirania (“trevas”) - corporificada no campo político na intenção de desvendar os segredos do soberano (encontrando um paralelo no campo das ciências naturais em desmistificar os segredos da natureza) (BOBBIO, 1997).

Dessa forma, apesar de que as relações entre o império da opinião pública e uma luta por democracia não serem evidentes no contexto iluminista, é certo que algumas das mais importantes liberdades (hoje tidas como democráticas) surgem a partir das reivindicações da época. Como aponta Schmitt (1982, p. 242), apesar dos filósofos da época serem partidários do despotismo esclarecido, havia a visão de que a opinião pública era o melhor veículo para o controle estatal e uma garantia segura contra qualquer abuso de poder. Nesse contexto, a liberdade de manifestação de opinião e a liberdade de imprensa se transmutam em instituições de significado político.

Bobbio (1986) parte do pressuposto que o segredo (ou *arcana imperii*, expressão que designa os mistérios do Estado e as autoridades ocultas) é característica integral do chamado “Estado Administrativo”, um conjunto de aparelhos administrativos centralizados e centralizadores, que não pertence de forma alguma à ideia contemporânea de democracia (vista como um poder visível). Aduz que os *arcana imperii* tem um duplo objetivo: conservar o Estado enquanto tal

² Salienta-se que o termo “opinião pública” é de difícil conceituação, sendo objeto de estudo de diversos renomados pensadores políticos. Contudo, para os fins deste trabalho, considerar-se-á “opinião pública” apenas por seu caráter instrumental de intermediação entre as esferas política e privada, na qual as elites políticas e econômicas tentam impor limites à atuação do Estado.

e conservar a forma de governo existente (impedindo que uma monarquia degenera em uma aristocracia ou em uma democracia).

Em oposição, porém, a presença dos *arcana imperii* legitima o Poder Invisível do Estado (que por sua vez contrapõe-se ao Poder Visível que a democracia representa) e possibilita a consolidação de um contra-poder invisível, como duas faces da mesma moeda:

[...] A história de todo regime autocrático e a história da conjura são duas histórias paralelas que se referem uma à outra. Onde existe o poder secreto existe também, quase que como seu produto natural, o antipoder igualmente secreto ou sob a forma de conjuras, complôs, conspirações, golpes de estado, tramados nos corredores do palácio imperial, ou sob a forma de sedições, revoltas, ou rebeliões preparadas em lugares intransitáveis e inacessíveis, distantes dos olhares dos habitantes do palácio, assim como o príncipe age o mais longe possível dos olhares do vulgo. (BOBBIO, 1986, p. 95).

Resta claro que o problema nem sempre será de fácil solução. Por isso Bobbio (1986, p. 86), afirma categoricamente que o “caráter público é a regra, o segredo a exceção [...]”, somente podendo ser admitido por um período limitado de tempo (o mesmo tratamento que se dá para qualquer medida de exceção).

Assim, a publicidade será a regra não apenas do Estado Constitucional ou o Estado de Direito, mas muito mais o Estado *Democrático* de Direito. Nesse sentido, a publicidade é fundamental para possibilitar o controle e fiscalização do poder pelo povo e seus representantes.

Hannah Arendt (1989; 1991; 2009), filósofa que se dedicou ao estudo das origens do totalitarismo, aborda as consequências nefastas de um governo que se utiliza do segredo como arma contra seus próprios governados. Assevera que historicamente todos os despotismos acabam por depender dos serviços secretos, sentindo-se muito mais ameaçados por seu próprio povo do que por qualquer povo estrangeiro (ARENDR, 2009).

Em síntese, autores tão díspares e separados pelo tempo como Bobbio, Arendt, Bentham e Spinoza compartilham uma preocupação de se aperfeiçoar o regime democrático e representativo, visando o Segredo de Estado em uma dimensão axiologicamente negativa. Todos esses autores (por mais que alguns - como Bobbio - possam entender que a transparência pública possa, eventualmente, sofrer restrições e outros - como Arendt - não possam admitir qualquer prática não transparente do governo) têm em mente a controlabilidade do poder por parte dos dominados, sejam eles súditos ou cidadãos.

Vale dizer ainda, que os mesmos conceitos apresentados por Spinoza e Bentham são abordados na perspectiva kantiana, particularmente no apêndice de “A Paz Perpétua” no qual aponta a questão da publicidade como o ponto de imbricação entre política, moral e direito público. Diz Kant (1995, p. 177-178):

Se no direito público, prescindindo, como habitualmente o concebem os juristas, de toda a matéria (segundo as diferentes relações empiricamente dadas dos homens no Estado, ou também dos Estados entre si), ainda me resta a forma da publicidade, cuja possibilidade está contida em toda a pretensão jurídica, porque sem ela não haveria justiça alguma (que só pode pensar-se como publicamente manifesta), por conseguinte, também não haveria nenhum direito, que só se outorga a partir da justiça.

De fato, ao discutir a relação entre moral e política, o filósofo procura estabelecer máxima de ação que possa conciliar as duas áreas, formulando uma proposição básica a que ele chama de “fórmula transcendental negativa do direito público”, quando afirma: “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens cujas máximas não se harmonizem com a publicidade.” (KANT, 1995, p. 178).

Este princípio não deve ser considerado apenas como ético (pertencente à doutrina da virtude), mas também como jurídico (concernente ao direito dos homens). Explica ele que há máximas como efeito que não podem ser divulgadas sem fazer fracassar seu propósito, sempre dependentes do caráter secreto para se sustentarem. Sua confissão pública provoca, necessariamente, a resistência de todos contra aquele que as enunciou. E conclui ele que

[...] uma máxima assim só pode obter a necessária e universal reação de todos contra mim, cognoscível *a priori* pela injustiça com que a todos ameaça. – E, além disso, simplesmente negativa, isto é, serve apenas para conhecer por meio da mesma, o que não é justo em relação aos outros. (KANT, 1995, p. 184).

Continua, ainda, que é na publicidade que ocorre a união entre o direito público e a política, formulando outro princípio transcendental e afirmativo do direito público, cuja fórmula seria “todas as máximas que necessitam da publicidade (para não fracassarem no seu fim) concordam simultaneamente com o direito e a política.” (KANT, 1995, p. 184).

Com efeito, elas estão de acordo com a política, pois se atingem seus objetivos apenas via publicidade, é necessário que estejam conforme o fim geral do direito público (a felicidade); e a tarefa típica da política é a consonância com esse fim (tornar o povo satisfeito com a sua situação) (KANT, 1995).

A fundação do modelo apresentado por Kant está em seu conceito de transcendência, sua concepção de liberdade, sua ideia de igualdade entre os homens e o papel central desempenhado pela razão. Como aponta Almino (1986), é a partir de tais premissas que se torna claro que o segredo e a mentira não possam ser estabelecidos como um direito, nem mesmo em casos excepcionais.

Naturalmente os princípios kantianos podem ser bastante polêmicos para aqueles que (ainda) acreditam na Razão de Estado, onde quaisquer meios são válidos para alcançar os objetivos que perseguem. Contudo, para estes grupos, lembra-se que inúmeros crimes contra humanidade foram cometidos sob os auspícios da boa fé. Desde os regimes autoritários da América Latina, até as atrocidades cometidas no Stalinismo.

Assim, faz-se a pergunta: dado o caráter perigoso e nocivo que a falta de publicidade governamental trás, como se enquadra o segredo numa perspectiva democrática? Para isso, faz-se necessário uma segunda abordagem conceitual de ordem teórica.

2.2 A TRANSPARÊNCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL

A presença do segredo e da opacidade em países ditos democráticos é patente ao redor do globo. Não por acaso, com a consolidação dos Estados democráticos ao longo do século XX e a emergente preocupação por avanços democráticos, o direito a ser informado passa a constituir-se um direito fundamental, positivado em constituições ao redor do mundo (MENDEL, 2008).

É notável que essa preocupação de instrumentalizar o acesso à informação enquadra-se em uma técnica de limitação e disciplina dos poderes públicos, inserida na perspectiva garantista de Estado Democrático de Direito. Contudo, é justamente a maneira como tal situação se sustenta que se pretende aqui discutir.

Primeiramente, há de se fazer uma breve análise histórica do que é o Estado de Direito. A ideia apresentada pelo conceito atravessa a história do pensamento político se apresentando das mais diversas maneiras, como uma forma de limitação ao Poder: em Platão com a ideia de governo das leis contraposto ao governo dos homens; na idade média com a fundação jurídica da soberania; na perspectiva liberal pensa-se sobre os limites da atividade do Estado; na doutrina jusnaturalista

há o respeito às liberdades fundamentais, o constitucionalismo inglês e americano, a teoria da separação dos poderes, etc. (FERRAJOLI, 2010) Entretanto, para fins deste trabalho, há de se fazer um foco a partir da concepção liberal.

O surgimento do Estado de Direito Liberal se deu com a ascensão da burguesia, tendo como escopo principal garantir alguns direitos fundamentais, em especial, aqueles pautados na liberdade e propriedade (garantindo o funcionamento do sistema capitalista). Buscava-se a previsibilidade da ação estatal por meio do império da lei (e não mais por meio da autoridade do rei). Dessa maneira, a existência de Direitos Fundamentais e a Separação de Poderes tornaram-se as características necessárias ao Estado de Direito Liberal (DALLARI, 2010).

Esse modelo de Estado permitiu o desenvolvimento das indústrias e a formação do proletariado com a sua organização, culminando ao final do século XIX com o crescimento e consolidação da classe operária, em especial a partir da Revolução Industrial (MOREIRA; KRIEGER, 2015). Isso levou a uma mudança na estrutura social, pois as massas passavam a reivindicar direitos trabalhistas, previdenciários e sociais em geral, elevando a questão destes direitos à categoria de condicionantes da plena participação política dos vários segmentos da sociedade (DALLARI, 2010; MOREIRA; KRIEGER, 2015).

Em suma, tornou-se necessária a mudança da função do Estado, a fim de evitar o rompimento com o capitalismo que havia se implementado. Rompendo com a lógica liberal-burguesa, nasceu uma nova concepção de Estado, possuindo a atribuição de garantir certos direitos sociais, os quais passaram a ser entendidos como parte integrante daqueles direitos fundamentais trazidos no Estado de Direito Liberal.

Com esse Estado Social do Direito a questão do agir político não era mais uma abstenção em prol da liberdade, mas sim um agir em busca da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

É preciso compreender, porém, que em nome do discurso acerca da justiça social necessariamente acompanhante do Estado Social de Direito, foram feitas inúmeras atrocidades na história da humanidade, bastando lembrar-se dos modelos nazistas e fascistas implementados no século XX, regimes que ascenderam sob o prisma da legalidade (DALLARI, 2010) ³.

³ Aponta-se aqui que as referidas atrocidades foram verdadeiras deturpações do modelo original de um Estado Social, convertendo-se em verdadeiros Estados de Exceção Política.

É justamente através desses eventos que ocorreu mais uma mudança na percepção vigente, o que permitiu um novo paradigma no Estado Social, enfraquecendo a Lei (no sentido que não é mais ela que dita todas as regras do Estado) e dando espaço às regras e princípios constitucionais (DALLARI, 2010).

Como aponta Moreira e Krieger (2015, p.85):

Havendo o enfraquecimento da lei, o que até certo ponto é compensado pela força normativa que é dada a Constituição neste momento, é através da democracia que o Estado de Direito vai incorporar o princípio social, sem que lhe gere uma perda de legitimidade. [...] Assim sendo, na atualidade podemos falar de um novo modelo de Estado: o Estado Social e Democrático de Direito.

Ressalta-se aqui a diferença entre “democracia” e “Estado de Direito”. Ao observar as características de um regime democrático, Bobbio (2010, p. 35) conceitua democracia como “a mais perfeita das formas de governo, ou pelo menos a mais perfeita entre as que os homens foram capazes de imaginar e, pelo menos em parte de realizar.” Aduz que seu mecanismo, por ser muito complicado, é também muito frágil. Por isso a democracia se torna o mais difícil de fazer funcionar, uma vez que propõe a conciliação de duas coisas constantes, que são liberdade e poder (BOBBIO, 2010).

Bobbio (1995), ao conceituar a democracia como a melhor forma de governo, busca diferenciar do melhor modo de governo. Para que a melhor forma de governo possa se estabelecer, defende o modo de governo apresentado no Estado de Direito, constituído de mecanismos constitucionais que possam impedir ou obstaculizar o exercício arbitrário do poder.

Mas se em Bobbio (1995) não há uma vinculação rígida entre o Estado de Direito e Democracia, é com Ferrajoli (2010, p. 790) que se alarga o conceito:

[...] Designa, por esse motivo, não simplesmente um ‘Estado Legal’ ou ‘regulado pelas leis’, mas um modelo de Estado nascido com as modernas Constituições e caracterizado: a) no plano formal, pelo princípio da *legalidade*, por força do qual todo o poder público-legislativo, judiciário e administrativo – está subordinado às leis gerais e abstratas que lhes disciplinam as formas de exercício e cuja observância é submetida a controle de legitimidade por parte dos juízes delas separados e independentes [...]; b) no plano substancial da funcionalização de todos os poderes do Estado à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, por meio da incorporação limitadora em sua Constituição dos deveres públicos correspondente, isto é, das vedações legais de lesão aos direitos de liberdade e das obrigações de satisfação dos direitos sociais, bem como dos correlativos poderes dos cidadãos de ativarem a tutela judiciária [...].

Aqui, o termo “Estado de Direito” é empregado como sinônimo de “garantismo”, partindo do princípio da legalidade em **sentido estrito** (ou, como

chama o autor, “validade substancial”), que exige que sejam legalmente preordenadas e circunscritas, mediante obrigações e vedações, as matérias de competência e os critérios de decisão aos sujeitos titulares dos poderes. Em oposição, continua o autor, o mesmo termo pode ser associado à noção de legalidade em **sentido lato** (ou “validade formal”), que requer que os poderes dos sujeitos sejam legalmente predeterminados, bem como as formas de exercício (CADEMARTORI, 2006).

Em síntese, o princípio da mera legalidade se limita a demandar que o exercício de qualquer poder tenha como fonte a Lei, condição formal de legitimidade, enquanto em seu sentido estrito, reclama dessa mesma lei que condicione a legitimidade do exercício de qualquer poder por ela instituído a determinados conteúdos substanciais (FERRAJOLI, 2010).

Essa distinção é de relevante importância para o esclarecimento da relação entre Estado de Direito e democracia política. As condições formais de validade ditam as regras sobre *quem* pode e *como* se deve decidir: ou seja, tratam da forma do governo. Elas determinam as competências e procedimentos para a tomada de decisões. Por outro lado, as condições substanciais de validade determinam a estrutura do poder, o *que* se pode ou não decidir. Dessa forma garantem os direitos fundamentais e concretizam os direitos sociais. O garantismo é a tutela de todos esses direitos que representam os fundamentos do Estado e do direito e dão a base substancial da democracia (CADEMARTORI, D.; CADEMARTORI, S., 2006).

Nesse contexto, o respeito a esses direitos é um pressuposto necessário para o correto funcionamento dos mecanismos procedimentais que caracterizam um regime democrático, e sua lesão por parte dos poderes justifica não só a resistência, mas até mesmo guerra civil (BOBBIO, 1986). Em síntese, o respeito ao Estado de Direito é a principal garantia da democracia.

Ao corporificar a norma escrita como máxima de ação impessoal para governantes e governados, o Estado de Direito traçou limites para a ação e abrangência do aparato administrativo, estabelecendo direitos para o cidadão, consubstanciando esses mecanismos nas Cartas de Direitos e Garantias Fundamentais de cada Constituição.

Dentre esses direitos, o que nos interessa aqui é o de ter acesso às práticas estatais por parte dos administrados, requisito de transparência inafastável de um

Estado democrático. Mas, como já demonstrado na primeira parte desse capítulo, o segredo é tão presente (ou até mais) no Estado quanto à publicidade.

Nessa esteira, a tensão, entre liberdade/poder ou informação/segredo é mais aparente na possibilidade de controle dos governantes pelos governados. Bobbio (2010, p. 24 – 25, grifos nosso) assevera:

[...] Para que se possa falar de democracia, não basta que a classe política seja eleita, em outras palavras, que seu poder seja fundado num consenso inicial originário. É necessário que esse consenso seja periodicamente repetido. Não basta o consenso, mas é necessária uma verificação periódica do consenso. [...] Esse segundo aspecto explica outro princípio fundamental da democracia, o da responsabilidade do eleito diante dos seus eleitores. Sem verificação do consenso não haveria responsabilidade política do corpo eleitoral. E sem essa relação de responsabilidade, não há democracia.

Ora, se a legitimação do poder estatal democrático advém da livre-escolha popular, então um dos pré-requisitos a esse controle deve ser a transparência dos atos de governo, eis que somente se controla aquilo que se conhece. Desde o início, portanto, existirá uma preocupação com a legitimação do poder democrático via a publicidade de seus atos.

Para Ferrajoli (2007) a informação é objeto de dois direitos distintos: o direito de informação como direito ativo de liberdade e como direito social passivo consistente em uma expectativa positiva (direito ao livre acesso às informações).

Restringindo ao segundo sentido – o direito a receber informações – verifica-se que se trata de um direito autônomo e coletivo que pertence a todos e a cada um simultaneamente. Por isso, esse direito requer explícitas garantias constitucionais (sendo as garantias primárias as obrigações dos poderes públicos de prestar informações, e as garantias secundárias a possibilidade de exigí-las em juízo).

O mesmo autor divide a transparência pública em dois momentos distintos, demonstrando a submissão às leis de forma a garantir o direito fundamental à informação que os cidadãos têm (FERRAJOLI, 2007).

Em primeiro lugar, *ex parte principis* (parte do governo), quando a transparência e a informação acerca dos poderes públicos são “uma precondição elementar” da democracia e do direito público. E segundo, *ex parte populi* (parte do povo), quando a informação é a condição necessária para o exercício de direito ao voto consciente.

Por isso, reivindica a constitucionalização das garantias do máximo acesso possível (tanto ativo quanto passivo) à informação e à comunicação políticas. Dessa

forma, seguindo a perspectiva garantista, o direito fundamental à informação (relacionado à transparência governamental e materializado no princípio/dever de publicidade administrativa) é uma imposição do constitucionalismo democrático que busca a construção do máximo de garantias para possibilitar o pleno acesso dos cidadãos às ações e informações estatais.

O direito à informação no paradigma constitucional democrático é levantado por Almino, ao abordar o que ele chama de “segredo legítimo”:

Nenhuma ‘causa nobre’ definida de maneira técnica, pelo Estado, pode legitimar o uso do segredo. Daí não haver a possibilidade para o Estado, quando parece conveniente que se guarde um segredo de Estado, de saber previamente que segredo é legítimo. (ALMINO, 1986, p.17).

Almino (1986) utiliza o termo *legitimidade*, demonstrando pretensão de enquadrá-lo a partir de uma definição normativa, ou seja, da regulação do uso de um possível segredo de Estado, o qual se legitima via norma jurídica. Aqui, o direito à informação (e suas possíveis exceções) se consubstancia no Princípio⁴ da Publicidade (materializado no artigo 37 da Carta Magna brasileira de 1988 (BRASIL, 2001), e regulamentado depois pela Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011), objeto de estudo do terceiro capítulo deste trabalho). Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 117):

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

A ideia consagrada neste princípio, de ver o acesso à informação como um dever da Administração Pública, é a consequência em último plano de todo o esforço ocorrido ao longo da evolução do pensamento político, culminado na perspectiva garantista de limitação de poderes. Assim, o acesso do grande público ao conhecimento das ações do Governo constitui-se em pilar fundamental para a estruturação de um regime democrático.

Desta forma, ações consequentes com o princípio da publicidade na política têm sido implementadas através de normas jurídicas em diversos países

⁴Princípio aqui entendido na definição de Mello (2014, p. 54) como “[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido humano [...]”

democráticos. Embora o processo de publicização tenha limites - já que nas legislações compulsadas encontra-se a barreira dos "Segredos de Estado em nome da Segurança Nacional" - é inegável que um tremendo esforço está em desenvolvimento nesses países em busca da transparência (CADEMARTORI, 2013).

É tempo, pois, de mudanças, metamorfoses, a fim de se atingir os objetivos do Estado Democrático de Direito, em seu aspecto garantista. Novos rumos já começaram a ser traçados, como se observa com o surgimento, difusão e maturação de movimentos organizados em prol da liberdade de informação.

Firmou-se um compromisso histórico para a consolidação de uma democracia constitucional, traduzido nos documentos e conferências internacionais, tais como a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*⁵, o *Pacto Internacional sobre direitos civis e Políticos*⁶, a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*⁷ e a *Convenção Europeia sobre Direitos Humanos*⁸. Da mesma maneira, identifica-se com a convergência de antigas reivindicações de acadêmicos, grupos, organizações e entidades sociais, que buscam a transparência pública como forma de proteger e consolidar o Estado Democrático de Direito.

Segundo o censo comparativo legal levantado pela ONG Artigo 19, até 2008 mais de 70 países haviam adotado leis de acesso à informação (MENDEL, 2008, p. 3), demonstrando uma significativa mudança de paradigma sobre a relação entre segredos e Estados.

Países variados como Azerbaijão, Tailândia, Uganda, Japão ou Reino Unido, todos possuem dispositivos constitucionais protegendo a liberdade de informação,

⁵ A Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), adotada pela Assembleia Geral da ONU, é considerada como um dos grandes marcos do século XX e em seu artigo 19 afirma "Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir (CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969) informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras."

⁶ Pacto adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966, sendo ratificado por 160 países a partir de 2007. De forma muito similar à Declaração de Direitos Humanos, prevê (também em seu artigo 19) o direito de livre opinião e expressão (MENDEL, 2008, p. 8).

⁷ Também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, é um tratado internacional entre os países-membros da Organização dos Estados Americanos e que foi subscrita durante a *Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos*, de 22 de novembro de 1969, na cidade de San José da Costa Rica, e entrou em vigor em 18 de julho de 1978. Ele assegura em seu artigo 13 a liberdade de expressão como direito humano, de forma não só similar aos dos tratados da ONU, mas de forma ainda mais incisiva.

⁸ Que consolidou diversas jurisprudências europeias acerca de conflitos envolvendo liberdade de expressão diante de Autoridades Públicas (MENDEL, 2008, p. 14).

assim como legislações específicas disciplinando seu acesso e instrumentalizando o princípio da publicidade (MENDEL, 2008).

No que tange ao Brasil, é possível alegar que há certa tradição na limitação da liberdade de informação alegando-se a necessidade de proibir a propaganda de guerra e a propaganda de processos violentos que subvertam a ordem política e social (leia-se “propagandas revolucionárias”) ou a necessidade de se defender as instituições vigentes através dos discursos protetores da “democracia”, “segurança nacional”, “moralidade pública”, etc.

Torna-se fundamental, portanto, antes de se analisar a Lei Geral de Acesso à Informação (LAI) n. 12.527, de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), que traduz o compromisso jurídico-político de combate ao segredo governamental, analisar a experiência brasileira, com especial foco no período ditatorial que se estendeu entre 1964 e 1985, demonstrando o perigo do uso do segredo como instrumento de dominação.

3 OPACIDADE E DITADURA NO BRASIL

Não faz muito tempo, o Brasil emergiu de uma experiência tenebrosa em matéria de segurança pretensamente nacional: em seu nome, entronizou-se o militarismo, acobertou-se a tortura, amordaçou-se o Legislativo, manietou-se o Judiciário e institucionalizou-se a censura, a subserviência e o medo à liberdade. (FERREIRA, 1997, p. 244).

Evidenciou-se no primeiro capítulo deste trabalho que, apesar do Segredo ainda se imbricar nas relações Administração/Administrado, o Direito à Informação possui caráter fundamental no Estado Democrático de Direito. A publicidade é uma garantia constitucional, sendo o segredo apenas aceito em exceções pontuais e disciplinado através da Lei. Não obstante, a transparência de um governo se tornou (especialmente a partir do século XX) um critério basilar de distinção entre um regime democrático e um não-democrático.

A questão que se pretende abordar aqui, porém, é o que acontece quando o segredo deixa de ser exceção e passa a constituir-se em regra? E mais importante, como, de forma juridicamente institucionalizada, pode se ignorar as garantias de um Estado Democrático de Direito? Antes que possamos analisar a Lei Geral de Acesso à Informação (LAI), n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011) e sua importância no contexto nacional atual, faz-se necessário demonstrar o contexto brasileiro anterior a ela e breves pontuações acerca de parte da evolução legislativa que culminou em seu nascimento.

Lembra-se aqui que a ideia de uma Administração fechada em si mesma, através da manipulação retórica de expressões de valor simbólico como a “segurança nacional”, não é de forma alguma estranha ao Brasil. Arbitrariedades e crimes horrorosos foram cometidos no país sob um pretenso nome de “segurança pública”.

Ressalta-se, no entanto, que dado o escopo político da história política brasileira em contraposição à delimitação que um Trabalho de Conclusão de Curso exige, trabalharemos com o recorte histórico partindo do período ditatorial (1964-1985), e abordando dois momentos conceituais distintos, mas interligados.

Em primeiro lugar analisaremos o pensamento vigente da época que embasou a Política e o Judiciário - qual seja a Doutrina da Segurança Nacional (DSN), examinando seus reflexos e sua institucionalização. E, em segundo lugar,

acompanharemos a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), órgão de fundamental importância na institucionalização da DSI e do regime ditatorial como um todo, além dos decretos e leis que o acompanharam.

Para fins didáticos realizou-se assim um *recorte* das principais Leis e Políticas, a nível federal e estadual, com foco no controle de informações e da estrutura do SNI, que conferem um panorama acerca da sedimentação da questão no Direito brasileiro. Pontua-se assim que, apesar de sua grande abrangência, o estudo das demais leis referentes às estruturas do período militar, tais como o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), e as leis disciplinando matéria econômica, não constituem especificamente o foco dessa pesquisa.

Não se pretende, também, analisar a Lei da Anistia, ou seus reflexos. De forma alguma isso mostra como uma opção acerca do valor de suas contribuições, mas muito pelo contrário, tal tema seria o suficiente para um trabalho inteiro focado nele. Assim, neste capítulo, nos manteremos “apenas” na tentativa de evidenciar a relação entre segredos de Estado institucionalizados no SNI sob os auspícios de um pensamento doutrinário que busca a segurança interna e a instrumentalização da dominação jurídica política na forma abordada no primeiro capítulo.

Por fim, cumpre esclarecer que apesar de esse não ser um trabalho no campo da “história do direito”, propriamente dita, nos utilizaremos de uma concepção historiográfica específica, posto que se trata da institucionalização jurídica do segredo. Nestes termos, Hespanha (1982, p. 26) explica:

[...] A história das instituições jurídicas é, portanto, uma dessas “histórias regionais” correspondente a uma modalidade específica de atividade (ou prática) social, a atividade ou prática jurídica. O objetivo da atividade jurídica [...] é *manter a coesão social* através da imposição de um conjunto de regras destinado a resolver os conflitos gerados entre os indivíduos. Embora, como já se disse, não seja a prática jurídica a única capaz de produzir a coesão social, a prática jurídica fá-lo de um modo específico - mais dramático, se quisermos-, pois desencadeia (ou melhor, legitima o desencadeamento) mecanismos de coerção física, como seja a imposição de penas aos contraventores das suas normas. Assim, podemos dizer, simplificando muito, que a história do direito (entendida como história institucional) é a *história daquele nível de atividade humana destinado a obter a coesão social através da ameaça de utilização de meios coercitivos*.

Dessa forma, opta-se por uma concepção historiográfica acerca do direito, que o observa como uma busca por coesão social através dos meios coercitivos que tem a sua disposição. No caso aqui examinado, se mostra pelo controle de informações e a instrumentalização do segredo através de sua institucionalização por meio de órgãos e leis específicas.

3.1 DOCTRINA DA SEGURANÇA NACIONAL NO REGIME MILITAR

3.1.1 A Geração do Golpe e da DSN no Brasil

No ano de 1964, em meio a um quadro de propostas de Reformas de Base do então Presidente João Goulart⁹, eclodiram diversos conflitos políticos no país. Os partidos políticos (com exceção do PTB, Partido Trabalhista Brasileiro) pediam o *impeachment* do Presidente. Entidades civis – como a Campanha da Mulher Democrática (CAMDE), Fraterna Amizade Urbana e Rural (FAUR), União Cívica Feminina (UCF), entre outras articulações – realizaram as notórias Marchas da Família com Deus pela Liberdade (BORGES FILHO, 1994).

Como analisado por DREIFUS (1986, p. 229):

[...] Politicamente, significou uma mobilização conjuntural para o golpe, quando a estratégia se converteu em política e atividades político-partidárias finalmente se transformaram em ação militar. Esse foi o estágio do "esforço positivo" em que vários escritórios de consultoria e anéis burocrático-empresariais, associações de classe e grupos de ação formaram um centro político estratégico, o complexo IPES/IBAD [Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais/Instituto Brasileiro de Ação Democrática]. Uma vez unificadas as várias oposições sob uma liderança sincronizada comum, formulando "um plano geral", a elite orgânica lançava a campanha político-militar que mobilizaria o conjunto da burguesia, convenceria os segmentos relevantes das Forças Armadas da justiça de sua causa, neutralizaria a dissensão e obteria o apoio dos tradicionais setores empresariais, bem como a adesão ou passividade das camadas sociais subalternas. Mas antes de se iniciarem hostilidades a nível político-militar, desenvolveu uma campanha ideológica multifacetada contra o bloco histórico-populista. [...].

Note-se que não houve nada de súbito ou intempestivo no golpe, pelo contrário (como qualquer análise da correlação de forças nos anos anteriores demonstra), foi ele a resposta derradeira de uma crise institucional (CADEMARTORI, 1993). Contando com a colaboração de latifundiários, comerciantes, industriais e profissionais liberais, aliados ainda ao apoio político-ideológico dos Estados Unidos (que se mobilizava através da operação *Brother*

⁹ As Reformas de Base possuíam como principais metas os seguintes pontos: reforma agrária, com emenda do artigo da Constituição que previa a indenização prévia em dinheiro; reforma política, com extensão do direito de voto aos analfabetos e praças, segundo a doutrina de que *os alistáveis devem ser elegíveis*; reforma universitária, assegurando plena liberdade de ensino e abolindo a vitaliciedade de cátedra; reforma da Constituição para delegação de poderes legislativos ao Presidente da República; e consulta à vontade popular, através de plebiscito, para o referendun das Reformas de Base (GOULART, 1964).

Sam¹⁰), os militares brasileiros colocaram suas tropas nas ruas depondo oficialmente o presidente João Goulart em 31 de março de 1964.

Assim, mesmo antes da institucionalização do regime ditatorial militar, os setores envolvidos agiam sob o manto dos segredos típicos de revolucionários e golpistas:

[...] As manobras preparatórias para o golpe propriamente dito, a conspiração entre os diferentes numerosos oficiais envolvidos e, acima de tudo, suas ligações com o complexo IPES/IBAD, tinham um caráter especialmente secreto [...] (DREIFUS, 1986, p. 397).

Desde cedo se demonstrava que o Segredo seria instrumental nas ações do novo regime. Inaugurava-se um período que ainda envolveria prisões e torturas em nome de uma “democracia representativa, ocidental e cristã”. A Doutrina da Segurança Nacional (DSN) estava sendo colocada em prática.

3.1.2 Doutrina da Segurança Nacional (DSN)

Fundada nos Estados Unidos, produto do antagonismo Leste-Oeste da Guerra Fria, a Doutrina da Segurança Nacional (DSN) é o instrumento ideal para instalação e manutenção de um Estado dito forte e de uma determinada ordem social (BORGES FILHO, 1994). Parte da revisão do conceito de “defesa nacional” que, concebido tradicionalmente como proteção de fronteiras contra eventuais ataques externos, ao final dos anos 1950 muda para uma nova doutrina: a luta contra o inimigo principal, as “forças internas de agitação” (COIMBRA, 2000).

No Brasil, a DSN foi formulada pela Escola Superior de Guerra (ESG), em colaboração com o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e repousa sobre a concepção de uma guerra permanente:

Trata-se de abrangente corpo teórico constituído de elementos ideológicos e de diretrizes para infiltração, coleta de informações e planejamento político-econômico de programas governamentais. [...] A Doutrina da Segurança Nacional começa com uma teoria da guerra. Os preceitos da ESG abrangem diferentes tipos de guerra: guerra total; guerra limitada e localizada; guerra subversiva ou revolucionária; guerra indireta ou psicológica. (ALVES, 1984, p. 35-36).

¹⁰ Operação que consistia na expedição estadunidense militarizada para o Brasil de uma força-tarefa composta por porta-aviões, destróieres, navios e aviões carregados de armas e mantimentos, além de petroleiros carregados de combustível (BORGES FILHO, 1994).

A ESG pressupõe a existência de valores sociais permanentes, que transcendem ao indivíduo e espelham a Nação, vista como um caráter permanente e fundamental. Não tinha como fim o homem, mas sim a Nação enquanto um fato histórico concreto, detentora de valores sociais supra individuais e permanentes (BORGES FILHO, 1989).

Tanto IPES quanto o IBAD participaram ativamente das articulações que culminaram no golpe de 1964. O primeiro se dedicou à coleta de dados e informações, além da coordenação de campanhas e ações políticas nos meios civis, enquanto o segundo financiou eleições e campanhas políticas dos candidatos que eram favoráveis às suas posições.

A ideia de Segurança Nacional não se confunde com a ideia de Segurança Pública. A primeira insere-se sob o contexto institucional da época dando “prioridade ao desenvolvimento de um corpo orgânico de pensamento para o planejamento de Estado e as políticas de segurança e desenvolvimento” (ALVES, 1984, p. 34), e vinculando à ideologia militar. A segunda faz parte de um contexto constitucional atendendo a uma natureza de ordem jurídico-estatal, podendo ser apropriada pelo contexto institucional vigente.

Para a DSN, a realização dos objetivos nacionais não se realizaria pelo desenvolvimento pacífico de uma competição política juridicamente regulada; era uma luta que eliminaria qualquer possibilidade de negociação e visava a destruição das bases materiais e morais do poder adverso:

Nesse sentido, esta guerra interna é uma guerra total e permanente, o que vai atribuir um papel permanente, na sociedade, aos aparelhos repressivos, que agem preferencialmente pela violência, com o uso de táticas de guerra e métodos autoritários. (BORGES FILHO, 1994, p. 55).

Por conseguinte, diversos direitos fundamentais e garantias sofreram sérias restrições que vieram a ser institucionalizadas e legitimadas na ordem jurídica em nome da garantia da segurança da sociedade e do Estado. Importante exemplo está em Helly Lopes Meirelles (1972, p. 295) quando discorre acerca do Poder de Polícia da Administração Pública:

[...] Porém, correta e completa conceituação se nos afigura a elaborada pela Escola Superior de Guerra, segundo a qual: Segurança nacional é o grau relativo de garantia que através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais.

Realmente, temos para nós que: Segurança nacional é a situação de garantia individual, social e institucional que o Estado assegura a toda nação, para a perene tranquilidade do seu povo, pleno exercício dos direitos e realização dos objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica vigente. É a permanente e total vigilância do Estado para garantia do seu povo, de seu regime político e de suas instituições.

Para Meirelles (1972), legitima-se cada restrição de direito individual - expressa ou implícita em norma legal, correspondendo ao Poder de Polícia Administrativa da Administração Pública, para torná-la efetiva e obedecida por todos. Trata tal poder como um mecanismo de “frenagem para deter abusos do direito individual.” (MEIRELLES, 1972, p. 3).

Tal pensamento não é de se surpreender, quando se considera que Helly Lopes Meirelles foi um dos juristas brasileiros mais engajados na ditadura militar (atingindo os cargos de secretário de segurança pública e de justiça no Estado de São Paulo), demonstrando uma nítida falta de autonomia intelectual, se utilizando dos vieses institucionais da DSN para galgar em posições políticas mais vantajosas.

Da mesma forma pode-se citar o jurista Carlos Medeiros Silva, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, coautor do primeiro Ato Institucional, que em entrevista com o jornal “O Globo” afirmou que “sem o Ato Institucional, não teria havido uma revolução, mas um golpe de Estado”, proclamando que o AI-1 constituiu-se adequadamente como “o veículo da revolução para interceptar um processo de dissolução do poder e do governo, que se processava rapidamente”. (MACHADO, 2016).

Ou ainda Alfredo Buzaid, Ministro da Justiça do período ditatorial, que em seu discurso de posse como reitor da Universidade de São Paulo, ao analisar o momento em que se encontrava o regime militar, defendia “[...] criar junto às Faculdades de Direito, o instituto de Ciências Políticas para a formação dos homens públicos do Brasil. **É este o processo de racionalização da democracia.**” (BUZAID, 1967, p. 109, grifos nossos).

Em suma, o embasamento do pensamento jurídico da época se deu através da construção doutrinária dos operadores jurídicos que aderiram ao regime. Como aponta Seelander (2010), a participação de muitos juristas em regimes autoritários contribuiu para a ocorrência de transformações no campo doutrinário, com a adoção de novos temas e teorias.

Foi a DSN que embasou o pensamento jurídico nos anos que se seguiram ao golpe, e foi através dela que se institucionalizaram os instrumentos que pudessem garantir a nova ordem que se formava. Borges Filho (1994, p. 56) aponta que o uso sistemático dos aparelhos repressivos (que variam entre tortura, assassinatos, prisões arbitrárias e controle de informações) são formas de guerra psicológica colocadas em prática pelo Estado de Segurança Nacional. E continua:

Em consequência da importância dada pela DSN à questão de segurança interna, surgem no interior das FFAA e fora delas os serviços de inteligência que passam a **concentrar as informações e o trato de matérias políticas**. Neste caso, os serviços de inteligência assumem uma superioridade no bloco do poder, tendo em vista, principalmente, **sua função de coleta, análise e julgamento das informações** e, ainda, por serem eles que determinam as técnicas e estratégias de suprimir os inimigos do regime. Desta forma, estes serviços passaram a deter um alto grau de influência que os transformou em condutores da política nacional. (BORGES FILHO, 1994, p. 60, grifos nossos).

A DSN foi de grande importância para a expressão dos valores vigentes entre os militares brasileiros e seus aliados civis. Inspirou e justificou o comportamento autoritário dos sucessivos governos e descartou os setores da sociedade civil que não compartilhavam de seus objetivos (GIANASSI, 2011).

Antes de se analisar a institucionalização da DSN através do Serviço Nacional de Informações e, conseqüentemente, a limitação e controle das informações neste período, é importante ressaltar que entre 1964 a 1969, apesar das centenas de cassações, prisões e torturas, não havia total impedimento com relação à produção intelectual e cultural da época. Era uma ditadura, mas havia uma hegemonia cultural da esquerda.

Por exemplo, os shows 'Opinião', 'Arena Canta Zumbi', 'Roda Viva', 'O Rei da Vela', os festivais de Música Popular Brasileira em circuitos universitários inauguraram a chamada 'canção de protesto'. O Cinema Novo, o movimento Tropicalista, a revista Civilização Brasileira - de 65 a 69, pólo de concentração da intelectualidade de esquerda - engrossaram o caldo de cultura que explodiu em 1968. (COIMBRA, 2000, p. 6).

Dentro do segmento dirigente que havia dado o golpe, já em 1964 começavam a surgir divisões: a ala representada por Castelo Branco (1º presidente militar) e a ala conhecida como "linha dura". Esta propunha a radicalização e o avanço das medidas repressivas, principalmente quando iniciou sua ascensão, em 1967, quando da sucessão de Castelo Branco. O nome apoiado por ela, Costa e Silva, tornou-se o 2º presidente militar (COIMBRA, 2000).

Caminhando para a radicalização, foi imposta a nova Lei de Imprensa (que marca profundamente o direito de crítica e previa condenações de até 10 anos para os infratores de seus dispositivos penais) e a nova Lei de Segurança Nacional.

Os anos de 1967 e 1968, portanto, marcaram o crescimento das dissidências entre as forças que apoiaram o golpe. Enquanto isso a oposição ao regime também ganhava força nas ruas, nas fábricas e nas universidades. Estava armada a cena para a vitória da "linha dura". O auge da repressão e de sua institucionalização só se atingiu com o Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, que consolidou o terrorismo de Estado com base na Doutrina de Segurança Nacional (COIMBRA, 2000).

3.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES (SNI)

A primeira aplicação legal da Doutrina da Segurança Nacional foi apenas possível em razão do primeiro Ato Institucional logo em 09 de abril de 1964, redigido em segredo apenas oito dias depois do golpe. Em seu preâmbulo, os autores deixavam claras suas justificações e intenções:

[...] O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil [...] Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional. [...] Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação [...] (BRASIL, 1964).

Aí se definia a autoridade como decorrente não do povo, mas sim do poder. Através da justificativa da proteção nacional, foi investido um poder soberano no Executivo, ao mesmo tempo em que Judiciário e Legislativo tiveram seus poderes duramente limitados, ferindo o “Princípio da Separação dos Poderes” e impedindo qualquer possibilidade de freio ao Executivo (ALMEIDA, 2016).

Foi o ponto de partida para as cassações de mandatos e suspensão de direitos políticos atingindo centenas de civis e militares. Através de um processo de rito sumário, reunia-se o Conselho de Segurança Nacional e - sem direito de defesa e sem expressa exposição dos motivos - pessoas eram penalizadas com a publicação no Diário Oficial do Decreto do Presidente da República (NEVES, 2010). Blindava-se o Poder Executivo e dava início a ações de caráter opacas e arbitrárias. Não foi coincidência que em 13 de junho de 1964, através da Lei n. 4.341 foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI), pilar do Estado de Segurança.

Apesar do quadro jurídico do Estado ficar estabelecido através do Ato Institucional n. 1, a primeira aplicação legal da DSN foi o SNI, lançando as bases do imenso aparato repressivo característico do período ditatorial e instrumentalizando a dominação jurídico-política (por meio do controle de informações e ações secretas).

Segundo o próprio Manual Básico da Escola Superior de Guerra, as informações na segurança interna são essenciais para identificar e manter sob vigilância as atividades de oposição. Nesse sentido, o SNI foi uma das principais medidas de institucionalização do novo Estado. Apesar de não ter sido concebido como um aparelho de espionagem, sua dinâmica de sistema e a busca por uma segurança absoluta efetivamente o transformaram em um órgão de espionagem dos cidadãos (ALVES, 1984).

De acordo com o diploma legal, o SNI seria um órgão de assessoramento do Executivo subordinado perante o Conselho de Segurança Nacional (que apoiaria financeiramente e materialmente o funcionamento das agências regionais) e o Presidente da República, possuindo a responsabilidade de superintender e coordenar as atividades de informação e contra-informação no país, em particular, as que interessassem à Segurança Nacional. Segundo seu artigo 3º, tinha como prioridades:

- a) Assessorar o presidente da República na orientação e coordenação das atividades de informações e contra-informações;
- b) estabelecer e assegurar os necessários entendimentos e ligações com os governos de Estados, com entidades privadas e quando for o caso com as administrações municipais;
- c) proceder à coleta, avaliação, integração das informações em proveito das decisões do Presidente da República e dos estudos do CSN; promover a difusão adequada das informações.

O SNI incorporou o SFICI¹¹ (incluindo os funcionários civis e militares que nele exerciam funções) e ficou isento de quaisquer prescrições que determinassem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamento e efetivo (ANTUNES, 2001). Dessa forma o órgão não era obrigado a publicar informações, revelar sua estrutura organizacional ou discutir o funcionamento de suas agências.

Após a estabilização do regime, foi aprovado seu primeiro regulamento através do decreto n. 55.194, de 10 de dezembro de 1964. (BRASIL, 1964). De acordo com o decreto, o chefe do SNI teria sua nomeação sujeita à aprovação prévia do Senado Federal e teria prerrogativas de ministro. Entre as atribuições do chefe do SNI, competia-lhe estabelecer ligação direta com órgãos federais, estaduais e municipais, com entidades paraestatais e autárquicas, além de poder solicitar a colaboração de entidades privadas; criar e extinguir agências conforme a necessidade; requisitar funcionários e propor a designação de oficiais das Forças Armadas; e classificar assuntos como secreto e ultrassecreto de acordo com o “Regulamento para a salvaguarda das informações que interessam à segurança nacional”¹² (ALVES, 1984; FONSECA, 2013).

Na prática, o SNI acabou se tornando um poder político de fato, quase tão importante quanto o próprio Executivo, exercendo considerável pressão sobre os Presidentes da República vindouros:

[...] Todos os chefes do SNI têm sido homens extremamente poderosos no Estado de Segurança Nacional, e muitos tornaram-se Presidentes da República. O General Golbery do Couto e Silva, criador e primeiro diretor do SNI, tem sido um dos mais poderosos homens dos bastidores do regime, frequentemente chamado de “eminência parda” do governo. Os Generais Garrastazu Médici e João Batista Figueiredo, ambos chefes do SNI, seriam posteriormente indicados Presidentes do Estado de Segurança Nacional; na realidade, o ocupante deste cargo é geralmente considerado o mais provável sucessor presidencial. (ALVES, 1984, p. 73).

Assim, o SNI se acabou por se tornar tão poderoso quanto o Executivo (ao qual em teoria, se subordinava), exercendo considerável pressão sobre os

¹¹Serviço Federal de Informações e Contrainformação (SFICI) foi o primeiro serviço de inteligência do Brasil. Segundo verbete do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC): “Órgão da Presidência da República criado em 13 de junho de 1964 pela Lei nº 4.341 com a finalidade de superintender e coordenar nacionalmente as atividades de informação e de contra-informação, em particular aquelas de interesse para a segurança nacional.” (SERVIÇO..., 2009).

¹² Aprovado pelo DECRETO Nº 27.583, DE 14 DE DEZEMBRO DE 1949, foi o primeiro regulamento de salvaguarda de informações produzidas por agências estatais brasileiras. Como aponta Reznick (2004), serviria para codificar e normalizar toda a documentação produzida pelo Estado: [...] A caracterização dos graus de sigilo - ultra secreto, confidencial e reservado- permaneceu padrão para a legislação posterior, especialmente aquela produzida nos governos militares (REZNIK, 2004, p. 44).

Presidentes da República vindouros. Evidenciava-se a máxima de que informação iguala-se a poder.

Outra importante mudança trazida pelo decreto n. 55.194/1964 (segundo seu artigo 4º) seria a mudança em sua estrutura. A partir desse momento, o SNI seria compreendido por uma agência central com sede no Distrito Federal e por “Agências Regionais, tantas quantas necessárias, com sede em capitais dos Estados ou cidades importantes.” Em outras palavras, se flexionava o órgão possibilitando sua adaptação às novas conjunturas que fossem surgindo. Esta plasticidade permitiu ao serviço criar um verdadeiro complexo de informações (ANTUNES, 2001).

A Agência Central era a responsável pelo processo de triagem da grande massa de informações que eram recolhidas pelo SNI compreendendo, de acordo com o art. 6º do decreto 55.194 em:

- uma chefia (podendo contar, em função da necessidade do serviço e em caráter temporário, com assessores e com equipes de trabalho para realização de tarefas específicas);
- uma seção de Informações Estratégicas;
- uma seção de Segurança Interna; e,
- uma seção de Operações Especiais.

À Seção de Informações Estratégicas cabia planejar a pesquisa e a busca de dados que lhe fossem determinados, bem como reunir, processar e atualizar os dados colhidos e os estudos realizados. À Seção de Operações Especiais cabia realizar a busca especializada de informes e participar do planejamento de operações a serem realizados com outras agências. E, por fim, à Seção de Segurança Interna cabia identificar e avaliar os antagonismos existentes ou em potencial, que pudessem afetar à segurança nacional e realizar a análise e a adequada disseminação dos estudos realizados (ANTUNES, 2001; FONSECA, 2013).

Enquanto isso, no plano político, a dialética entre Estado e Oposição continuava a crescer resultando numa nova tentativa de institucionalização do regime militar. Como lembra Daniela Cademartori (1993, p. 52), “no final do ano de 1967 e início de 1968 o país assiste a uma onda de manifestações contra a ditadura que iam desde os discursos inflamados de Lacerda até as passeatas estudantis.”

Na data de 24 de janeiro de 1967 foi outorgada uma nova Constituição procurando evitar os impasses atribuídos à Carta de 1946, incorporando dispositivos

dos atos institucionais até então publicados. Também era necessário mudar a Lei de Imprensa e elaborar uma nova Lei de Segurança Nacional (Decreto-lei 314), (BRASIL, 1967a) já que a lei de 1953 mostrava-se obsoleta aos propósitos do regime em vigor (ALVES, 1984; CADEMARTORI, 1993).

Como salienta José Afonso da Silva (2008), a nova Constituição sofreu influência da Carta Política de 1937, cujas características básicas foram assimiladas. Preocupou-se fundamentalmente com a segurança nacional, dando mais poderes à União e ao Presidente da República (dando ao Executivo o direito exclusivo de legislar em matérias envolvendo a Segurança Nacional) e reduzindo as garantias individuais.

Além disso, em seu artigo 91, a nova Carta Magna ampliou a competência do Conselho de Segurança Nacional (e consequentemente do SNI):

Art 91 - Compete ao Conselho de Segurança Nacional:

I - o estudo dos problemas relativos à segurança nacional, com a cooperação dos órgãos de Informação e dos incumbidos de preparar a mobilização nacional e as operações militares;

II - nas áreas indispensáveis à segurança nacional, dar assentimento prévio para:

a) concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação;

b) construção de pontes e estradas internacionais e campos de pouso;

c) estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional;

III - modificar ou cassar as concessões ou autorizações referidas no item anterior.

Parágrafo único - A lei especificará as áreas indispensáveis à segurança nacional, regulará sua utilização e assegurará, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros. (BRASIL, 1988).

Assim, o CSN passou a supervisionar toda defesa da segurança interna, tomando decisões administrativas em áreas consideradas de interesse da Segurança Nacional (ALVES, 1984).

Em 04 julho de 1967 foi aprovado um novo regulamento para o SNI, através do Decreto n. 60.940, ampliando ainda mais sua estrutura. O decreto transformou as antigas Seções de Segurança Nacional¹³ em Divisão de Segurança e Informações (DSI'S). Estas eram órgãos complementares do Conselho de Segurança Nacional,

¹³Órgãos criados durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, diretamente subordinados aos respectivos Ministros de Estado, criados para atuar, preponderantemente, em atividades relacionadas com a Segurança Nacional, em estreita cooperação com a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (ISHAQ; FRANCO, 2011).

mantendo subordinação direta aos respectivos Ministros de Estado e estreita colaboração com a Secretaria Geral do CSN e com o SNI (ISHAQ; FRANCO, 2011). Assim, as DSI atuavam em duas frentes: a de Segurança Nacional e a de Informações Nacionais, respondendo tecnicamente tanto à Secretaria Geral do CSN como ao SNI (ANTUNES, 2001).

Ainda no ano de 1967, o Decreto 60.417(BRASIL, 1967b)- que aprovou o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (RSAS) - buscou adequar a política de sigilo governamental à nova conjuntura política nacional, substituindo o antigo decreto publicado em 1949. Entre seus dispositivos, é digno mencionar que na Seção 5, artigos 50 a 52, o decreto autorizava a destruição de documentos sigilosos:

Art. 50. A autoridade que elabora documento sigiloso ou autoridade superior compete julgar da conveniência da destruição de documentos sigilosos e ordená-la oficialmente.

Parágrafo único. A autorização para destruir documentos sigilosos constará do seu registro.

Art. 51. Normalmente, os documentos sigilosos serão destruídos conjuntamente, pelo responsável por sua custódia na presença de duas testemunhas categorizadas.

Art. 52. Para os documentos ULTRA-SECRETOS e SECRETOS destruídos, será lavrado um correspondente "Têrmo de Destruição", assinado pelo detentor e pelas testemunhas, o qual, após oficialmente transcrito no registro de documentos sigilosos, será remetido à autoridade que determinou a destruição e (ou) a repartição de controle interessada.(BRASIL,1967).

Como já afirmado, até 1967 o SNI tinha como objetivo principal coletar e produzir informações organizando-as na Agência Central, para torná-las disponíveis à Presidência da República e à Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional. Porém, com o começo da luta armada e o endurecimento do regime no final de 1968 houve uma grande transformação na área de informações.

Nas Forças Armadas foram criados serviços de informações em função deste combate, para atender estas novas demandas criadas pela oposição, colaborando com o crescimento do SNI (ARAÚJO; CASTRO, 2002). Dessa forma passou a ser um órgão prestigiado, no topo da grande rede em que se transformaram os serviços de informações no período militar, passando a contar com ainda mais recursos para seu desempenho. (ANTUNES, 2001) ¹⁴.

¹⁴Aponta-se aqui, a título de esclarecimento, que o complexo representado pelos serviços de informação durante o regime militar congregava, além do SNI, órgãos destinados a este fim em cada ramo das FFAA: no Exército o Centro de Informação do Exército. (CIEEX), na Marinha o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR) e na Aeronáutica o Centro de Informações e Segurança da

O auge da instrumentalização da dominação jurídica e política, porém, se dá com a promulgação do Ato Institucional n. 5, culminação da tensão Estado/Oposição que se evoluiu para níveis mais altos em 1967 e 1968:

O Poder Executivo passou a ter prerrogativas extraordinárias com o advento do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 13 de dezembro de 1968, e partes do ato foram incorporados ao texto constitucional. A expansão do SNI e o crescente protesto popular tiveram como consequência o recrudescimento da repressão política. Em 1969 foi criada, em São Paulo, a Operação Bandeirante, chamada de “Oban”, um aparato repressivo centralizado composto por integrantes das Forças Armadas, Polícia Política Estadual, Polícia Militar, Departamento da Polícia Federal, entre outros. A Oban serviu de modelo para implantação, em escala nacional, de um organismo oficial: os Centros de Operações de Defesa Interna- Destacamentos de Operações e Informações, mais conhecidos como “DOI-CODI”. (ALMEIDA, 2009, p. 21-22, grifos nossos).

O AI-5 marca o fim da primeira fase de institucionalização do Estado de Segurança Nacional, dando um caráter permanente aos instrumentos que ajudaram a instrumentalizar o Aparato Repressivo que buscava a Segurança Interna (ALVES, 1984) e inaugurou também o governo de Emílio Garrastazu Médici (1969/1974) – 3º presidente militar -, um dos mais violentos e repressivos períodos de toda a história da República (COIMBRA, 2008).

Os anos que antecederam o Ato foram marcados pelo crescimento das dissidências entre as forças que apoiaram o golpe, resultando na vitória da chamada “linha dura”. Em realidade, se deu um “golpe dentro de um golpe”, com os setores militares radicais utilizando o aparato da informação para a supressão das liberdades públicas e consolidando sua forma mais brutal de atuação (BORGES FILHO, 1989; COIMBRA, 2008).

Com o endurecimento do regime, a filosofia do SNI passou a ser de infiltrar agentes em todas as partes (sejam sindicatos, universidades, forças armadas), a fim de controlar tudo que era dito ou feito no país. Destaca BORGES FILHO (1989, p. 157):

Articulador dos expurgos que se seguiram a partir de 1964, o SNI conta com um moderno aparato eletrônico, onde informações são processadas por computador. As informações armazenadas nos computadores do SNI servem tanto para assessorar decisões que devem ser tomadas pelo Presidente da República, quanto para concessão de emprego nos órgãos de administração pública.[...] Muito embora, seja quase impossível precisar o número de informantes a serviço da comunidade, as previsões são de

que, nos anos de guerrilha, o SNI contava com uma legião de 200 mil a 1 milhão de voluntários no país e no exterior.

No começo do governo Médici, através do Decreto 66.732 de 16 de junho de 1970, (BRASIL, 1970) o Poder Executivo criou um Plano Nacional de Informações (PNI) com o objetivo de otimizar a coleta e disseminação de informações. O Plano foi uma iniciativa da Agência Central do SNI e buscava coordenar e fixar as prioridades do órgão, estabelecendo os canais de exploração e regulando os fluxos de informações. Entre os pontos buscados pelo PNI, havia o de criar uma *doutrina nacional de informações*, o que veio a resultar na Escola Nacional de Informações – ESNI, criada através do Decreto 68.448 de 31 de março de 1971 (BRASIL, 1971). Criada com recursos enormes e equipada com o que havia de mais moderno em instrumentos eletrônicos, empenhou-se na elaboração de uma doutrina para a área de informações (ANTUNES, 2001).

Ainda, como consequência do endurecimento do regime, em 11 de novembro de 1971, o general Médici baixou o decreto n. 69.534 (BRASIL, 1971), que autorizava o Executivo a promulgar decretos de teor secreto. Seu texto integral seria lavrado em livro especial e mantido na Presidência, e apenas sua ementa deveria ser publicada (e mesmo assim, redigida de forma a não quebrar o sigilo do assunto). Seu texto alterava dispositivos do Regulamento de Salvaguarda de Assuntos Sigilosos da seguinte forma:

Art. 1º Os artigos 7º, 8º, 48 e 86 do Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, aprovado pelo Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 7º O Presidente da República poderá classificar como *secreto ou reservado* os decretos de conhecimento restrito, que disponham sobre matéria de interesse da Segurança Nacional.

§ 1º No órgão competente da Presidência da República haverá livro de registro dos decretos secretos ou reservados, devendo a numeração desses atos ser iniciada após a vigência deste Regulamento.

§ 2º O órgão de que trata o parágrafo anterior enviará ao Departamento de Imprensa Nacional, para publicação em *Diário Oficial*, redigida de modo a não quebrar o sigilo, somente a ementa do decreto, com o respectivo número. (BRASIL, 1971).

Em síntese representou o auge da opacidade na Administração Pública, uma vez que permitia confecção de documentos legítimos sigilosos, de forma arbitrária e permanente.

No final da década de 70 esperava-se que houvesse um retrocesso em relação à estrutura do SNI, uma vez que o combate a luta armada já estava

concluído. Pelo contrário, durante o governo João Baptista Figueiredo (que havia chefiado o SNI de 1974 a 1978) o SNI teve expansão substancial, recebendo todos os recursos humanos e financeiros que achou necessário. Mesmo após o fim do regime militar, continuou a contar com uma grande parcela de recursos da União e a receber fundos superiores aos dos demais ministérios (ANTUNES, 2001).

Aliado a isso, promulgou-se o Decreto n. 79.099, de 06 de janeiro de 1977 aprovando o “Regulamento para Assuntos Sigilosos”. O diploma visava “[...] regular o trato de assuntos sigilosos tendo em vista sua adequada segurança.” (BRASIL, 1977, artigo 1º).

Dispõe o Regulamento em seu art. 2º (BRASIL 1977), as conceituações supostamente necessárias à instrumentação do sigilo documental no país:

Art. 2º Para os fins deste Regulamento serão consideradas as seguintes conceituações:

ACESSO - Possibilidade e ou oportunidade de obter conhecimento de assunto sigiloso.

ÁREA SIGILOSOSA - Área em que se situam instalações, edificações ou imóveis de qualquer tipo, ou somente parte deles, que requeira a adoção de medidas especiais em proveito da segurança de assuntos sigilosos que nela sejam tratados, manuseados ou guardados.

ASSUNTO SIGILOSOSO - É aquele que, por sua natureza, deva ser do conhecimento restrito e, portanto, requeira medidas especiais para sua segurança.

CLASSIFICAR - Atribuir um grau de sigiloso a um material, documento ou área que contenha ou utilize assunto sigiloso.

COMPROMETIMENTO - Perda de segurança resultante de obtenção, por pessoa não autorizada, do conhecimento de assunto sigiloso.

CREDENCIAL DE SEGURANÇA - Certificado, concedido por autoridade competente, que habilita uma pessoa a ter acesso a assunto sigiloso.

CUSTÓDIA - Responsabilidade pela segurança de assunto sigiloso, decorrente da posse de material ou documento sigiloso.

DOCUMENTO SIGILOSOSO - Documento impresso, datilografado, gravado, desenhado, manuscrito, fotografado ou reproduzido que contenha assunto sigiloso.

GRAU DE SIGILO - Gradação atribuída a um assunto sigiloso, de acordo com a natureza de seu conteúdo e tendo em vista a conveniência de limitar sua divulgação às pessoas que tenham necessidade de conhecê-lo.

INVESTIGAÇÃO PARA CREDENCIAMENTO - Investigação feita com o propósito de verificar se determinada pessoa possui os requisitos indispensáveis para receber Credencial de Segurança.

MATERIAL SIGILOSOSO - Toda matéria, substância ou artefato que, por sua natureza, deva ser do conhecimento restrito, por conter e ou utilizar assunto sigiloso.

NECESSIDADE DE CONHECER - É a condição, inerente ao efetivo exercício de cargo, função ou atividade, indispensável para que uma pessoa, possuidora da Credencial de Segurança adequada, tenha acesso a assunto sigiloso.

VISITA - Pessoa cuja entrada foi admitida, em caráter excepcional, em área sigilosa de organização privada ou do Governo.

As conceituações apresentadas giram em torno de um foco central: o "assunto sigiloso", definido ali "por sua natureza", porém sempre de forma vaga. O Interesse Nacional, cujo conceito encontra-se aqui subsumido ao de Objetivos Nacionais, remanesce sem definição clara (CADEMARTORI, 1990). Na verdade, limita-se o Regulamento a enumerar exemplificativamente alguns temas passíveis de sigilo. Veja-se o disposto nos parágrafos do art. 5º do Decreto:

Art. 5º Os assuntos sigilosos serão classificados de acordo com o seu conteúdo e não, necessariamente, em razão de suas relações com outro assunto.

§ 1º São assuntos normalmente classificados como ULTRA-SECRETO aqueles da política governamental de alto nível e segredos de Estado, tais como:

- negociações para alianças políticas e militares;
- hipóteses e planos de guerra;
- descobertas e experiências científicas de valor excepcional;
- Informações sobre política estrangeira de alto nível

§ 2º São assuntos normalmente classificados como SECRETO os referentes a planos, programas e medidas governamentais, os extraídos de assunto ULTRA-SECRETO que, sem comprometer o excepcional grau de sigilo do original, necessitem de maior difusão, bem como as ordens de execução, cujo conhecimento prévio, não autorizado, possa comprometer suas finalidades. Poderão ser SECRETOS, entre outros, os seguintes assuntos:

- planos ou detalhes de operações militares;
- planos ou detalhes de operações econômicas ou financeiras;
- aperfeiçoamento em técnicas ou materiais já existentes;
- Informes ou Informações sobre dados de elevado interesse relativos a aspectos físicos, políticos, econômicos, psicossociais e militares nacionais ou de países estrangeiros;
- materiais de importância nos setores de criptografia, comunicações e processamento de informações.

§ 3º São assuntos normalmente classificados como CONFIDENCIAL os referentes a pessoal, material, finanças etc., cujo sigilo deva ser mantido por interesse do Governo e das partes, tais como:

- Informes e Informações sobre atividades de pessoas e entidades;
- ordens de execução cuja difusão prévia não seja recomendada;
- radiofrequências de importância especial ou aquelas que devam ser freqüentemente trocados;
- indicativos de chamada de especial importância que devam ser freqüentemente distribuídos;
- cartas, fotografias aéreas e negativos, nacionais e estrangeiros, que indiquem instalações consideradas importantes para a Segurança Nacional.

§ 4º São assuntos normalmente classificados como RESERVADO os que não devam ser do conhecimento do público em geral, tais como:

- outros Informes e Informações;
- assuntos técnicos;
- partes de planos, programas e projetos e suas respectivas ordens de execução;
- cartas, fotografias aéreas e negativos, nacionais e estrangeiros, que indiquem instalações importantes. (BRASIL, 1977).

Como aponta Cademartori (1990), o que chama atenção na leitura do texto legal é que, mesmo com o processo de abertura que o país estava passando (de

forma bastante lenta e gradual) é grande a quantidade de termos vagos e ambíguos ("tais como", "planos, programas e medidas governamentais", "entre outros", "elevado interesse" etc.), o que numa norma restritiva de direitos é frontalmente contrário à boa técnica legislativa e demonstra a opção deliberada do governo militar em manter a opacidade como regra. De fato, a abrangência desses termos é tamanha que qualquer documento público poderia ficar sob o abrigo do sigilo pela inovação de um desses parágrafos.

Pode-se concluir, de forma preliminar, que os diversos decretos apresentados e citados aqui, a institucionalização do SNI e a Doutrina da Segurança Nacional legaram ao Brasil uma cultura que cultivou a opacidade e evitou a transparência durante muito tempo.

O próprio SNI, após 21 anos de ditadura militar, permaneceu intacto até mesmo após a elaboração da nova Constituição Federal promulgada em 1988. Apenas em 1990, através da Medida Provisória 150 de 15 de março daquele ano, e regulamentada através da Lei 8.028, de 12 de abril, em cumprimento a uma promessa realizada durante a campanha presidencial, o presidente Fernando Collor extinguiu o Serviço Nacional de Informações, as Divisões ou Assessorias de Segurança e Informações subordinados a ele e alocados nos ministérios civis e nos órgãos equivalentes da administração federal. O Brasil só voltaria a ter uma agência de inteligência em 1999, através da lei 9.883, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência e criou a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.

Paralelamente, e como reflexo da maior participação dos cidadãos na formação da vontade política governamental, o processo de publicização do poder passou a ser um dos principais instrumentos do seu controle, tornando-se regra paradigmática das modernas democracias representativas. Porém, mesmo assim, passaram-se 23 anos da Carta Magna de 1988 para, finalmente, se regulamentar o acesso a informações, buscando eliminar as heranças da ditadura.

4 A LEI GERAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO

É na esfera política e pública que realizamos nossa condição humana.

(Hannah Arendt)

A criação de um direito de acesso à informação em posse de órgãos públicos é o motivo fundamental para a adoção de uma lei de direito a informação, de modo que a maioria das legislações faz isso de forma bastante evidente. Em diversos países¹⁵, a lei conta com princípios que regem o acesso e definem suas finalidades ou funções. Estes princípios podem ser úteis para esclarecer os fundamentos da lei e para serem usados como instrumento de interpretação, ajudando a esclarecer a ambiguidade ou os conflitos entre a abertura e outros interesses públicos que possam surgir (MENDEL, 2008).

Nessa linha, cumpre lembrar lição aprendida no primeiro capítulo do presente trabalho que, por esse viés, e em reforço ao movimento pela democratização do acesso às informações governamentais, a ONG ARTIGO 19 elencou nove princípios, redigidos com base em normas internacionais e legislação comparada, e em consultas extensivas a especialistas no tema (PRINCÍPIOS...,2012):

- a) princípio da máxima divulgação: a legislação sobre liberdade de informação deve ser orientada pelo princípio de máxima divulgação;
- b) princípio da obrigação de publicar: organismos públicos devem ser obrigados a publicar informação considerada essencial;
- c) princípio da promoção de um governo aberto: organismos públicos devem promover ativamente um governo aberto;
- d) princípio do âmbito limitado das exceções: as exceções devem ser claras e rigorosamente sujeitas a rígidas provas de “dano” e “interesse público”.
- e) processos para facilitar o acesso: as solicitações de informação devem ser processadas rapidamente e com imparcialidade, e uma revisão independente de quaisquer recusas deve estar à disposição das partes;

¹⁵ Azerbaijão, Bulgária, Índia, Jamaica, Japão, Quirguistão, México, Peru, África do Sul, Suécia, Tailândia, Uganda, Reino Unido e Estados Unidos são apenas alguns dos exemplos de países que adotaram leis de acesso à informação. Enquanto, na década de 1990, apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito a informação, hoje mais de 70 dessas leis já foram adotadas ao redor do globo. (MENDEL, 2008).

- f) custos: Os custos excessivos não podem tolher o direito de acesso;
- g) reuniões abertas: As reuniões de organismos públicos devem ser públicas;
- h) princípio da primazia da divulgação: as leis que são inconsistentes com o princípio de máxima divulgação devem ser alteradas ou revogadas;
- i) princípio da proteção de denunciantes: todos aqueles que divulguem (denunciem) irregularidades devem ser protegidos.

A proteção do direito ao acesso à informação constitui um verdadeiro valor constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, tendo sua expressão máxima na consolidação da Lei de Acesso à Informações. Ela faz parte de um arcabouço jurídico destinado à proteção de uma garantia condicionante a um Estado Democrático de Direito.

Enquanto no primeiro capítulo vimos a conceituação do “segredo” como instrumento do Estado e sua sobrevivência em um Estado Democrático de Direito, no segundo buscamos demonstrar a força que o controle de informações proporciona aos detentores do poder político, ao analisarmos o estabelecimento do SNI e o reflexo desta força na legislação e na institucionalização do sigilo como regra. Agora, analisaremos a Lei de Acesso à Informação.

Em um primeiro momento buscar-se-á explicar o contexto no qual a legislação nasce partindo do momento democrático pós 1988. Em seguida, por uma ordem técnica, explicaremos sua organização citando seus dispositivos mais importantes e explicando seu funcionamento. Por fim, abordaremos seus problemas e contradições tanto na sua institucionalização (analisando os problemas de técnica legislativa) quanto em sua implementação (em que sentido os órgãos públicos têm falhado em sua aplicação).

Ressalta-se que esse não é um estudo de caso exaustivo, mas uma breve análise do que é a Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011) e alguns dos seus reflexos para o Brasil democrático. Como já apontado na introdução do presente trabalho, a análise se dará através de dados produzidos pela ONG ARTIGO 19, uma organização não-governamental de direitos humanos criada em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo e com escritório no Brasil desde 2007.

4.1 BRASIL PÓS-88

Partindo da premissa de que uma das principais conquistas do regime democrático é possibilitar o controle dos governantes por parte dos governados, então um dos pré-requisitos a esse controle deve ser a transparência dos atos de governo, eis que somente se controla aquilo que se conhece. Nas palavras de Almino (1986, p. 84):

Ora, limitar liberdades que são o instrumento por excelência da democracia para defender a democracia é um contra-senso. Essas liberdades são necessárias e imprescindíveis à preservação da democracia. Por isso não fazem sentido, num regime plenamente democrático, leis de “Segurança Nacional” ou de “Defesa da Democracia” que prevejam limites às regras democráticas presumivelmente em benefício da democracia.

Assim, o legislador constituinte de 1988 acertou, quando estabeleceu no artigo 37 dentre os princípios que devem nortear a Administração Pública, o da *publicidade*, nos termos:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade**[...] (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Estabeleceu-se, dessa forma, a ruptura da tradição do sigilo, evidenciando a opção política por uma Administração Pública aberta. Como salientou o Ministro Celso de Mello (2003):

[...] Ao dessacralizar o segredo, a nova Constituição do Brasil restaurou o velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, cuja incidência - sobre repudiar qualquer compromisso com o mistério - atua como fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais.

O novo estatuto político brasileiro - que rejeita o poder que oculta e que não tolera o poder que se oculta - consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como expressivo valor constitucional, incluindo-o, tal a magnitude desse postulado, no rol dos direitos, das garantias e das liberdades fundamentais.

A abrangência deste princípio é vasta e necessária ao exercício do poder num Estado Democrático de Direito contemporâneo, uma vez que o Estado vai ampliando seu poder-dever de controlar seus órgãos e entidades ao mesmo tempo em que abre canais de comunicação entre Administração e Administrado (CADEMARTORI, 1990; MARTINS JUNIOR, 2012).

Assim o Princípio da Publicidade opera-se por meio de um caráter multidimensional, a partir do qual expressa distintas visões sobre seu conteúdo jurídico (MIRAGEM, 2011):

- a) Publicidade como mandado de otimização para a ação transparente dos agentes públicos e da própria Administração (estabelecendo como paradigma da ação administrativa a sua divulgação ao público, fomentando o controle e o acesso a informações sobre a condução dos assuntos públicos);
- b) Publicidade como condição de validade e eficácia dos atos administrativos, espécie de exigência formal condicionante da atividade administrativa, estabelecendo a ampla divulgação como regra e o sigilo como situação excepcional a ser observada pelo agente público;
- c) Publicidade como acesso de qualquer interessado a dados e informações relativamente à ação da Administração Pública. Apenas com a permanente divulgação de informações ao público, assim como a facilitação do acesso aos documentos públicos pela Administração é que se implementa a finalidade precípua do princípio em questão: o controle da atividade administrativa pelo cidadão.

Nestes limites, constitui-se o princípio da publicidade, ao mesmo tempo, pressuposto e incentivo da sindicabilidade da ação administrativa (MIRAGEM, 2011; MOTA, 2012). Sua funcionalidade é elementar para o Estado Democrático de Direito ao instrumentalizar a vigilância do cumprimento de outros princípios e conferir maior grau de legitimidade às ações da Administração Pública.

Como já demonstrado ao longo dos dois primeiros capítulos do presente trabalho, o regime democrático não coaduna com o mistério e com o segredo. Pelo contrário, o segredo passa a ser um instrumento de regimes que se opõe aos conceitos democráticos. Daí destaca-se que noção de democracia em um Estado Democrático de Direito possui um valor substancial, em que sobressai o conteúdo da ação do Estado e as possibilidades efetivas de participação dos cidadãos sobre toda a informação que seja relevante:

[...] A noção de publicidade da ação administrativa, neste aspecto, resulta em um dever de transparência, na exata medida em que estabelece como paradigma da ação administrativa sua exposição ao conhecimento público, para acesso de qualquer interessado, como condição, critério para sua legitimidade. O dever de transparência que resulta desta eficácia do princípio da publicidade abrange tantos os processos de decisão da Administração, quanto informações públicas de um modo geral, refletindo a ação transparente do agente público e promovendo o uso público da razão nos assuntos de interesse geral da comunidade, sob o patrocínio ou com a participação do Estado. (MIRAGEM, 2001, p. 308-309).

Desta forma, aponta-se que a Constituição Brasileira conferiu à Publicidade um tratamento privilegiado ao disciplinar também sua concretização através do acesso a informação do cidadão (MOTA, 2012).

Rege o art. 5º da Carta Magna:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

[...]

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

[...]

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo [...]. (BRASIL, 1988).

E ainda

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

[...]

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). (BRASIL, 1988).

Há duas análises a serem feitas aqui acerca do direito fundamental à informação. A primeira em caráter positivo consubstanciando-se no dever estatal de promover amplo e livre acesso à informação como condição necessária ao conhecimento e controle da Administração. E a segunda, em caráter negativo, a proibição do segredo salvo no que afete a segurança da sociedade e do Estado

(MOTA, 2012). Em síntese, há o direito de se informar -condicionando-se à atuação do cidadão - e o direito de ser informado – consubstanciando-se no dever estatal de se abrir ao conhecimento da sociedade.

Lembra-se aqui a lição de Ferrajoli (2007), quando divide o direito de informação como direito ativo de liberdade (denominado por ele de *liberdade de* ou *faculdade*) e como direito social passivo consistente em uma expectativa positiva (direito a receber informações). Analisando-se sob um viés garantista este direito, entende-se que sua constitucionalização representa uma vitória do constitucionalismo democrático que está a exigir a construção do máximo de garantias para possibilitar o pleno acesso dos cidadãos às ações e informações estatais.

Neste mesmo sentido, encontram-se os deveres de publicidade de informações estabelecidos pela legislação ordinária. É o caso da Lei do Processo Administrativo (Lei n. 9.784/1999) (BRASIL, 1999), que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e que, em seu art. 9º, abre a possibilidade de intervir no processo administrativo os portadores de interesses indiretos e os titulares de interesses difusos e coletivos; prevê também a convocação facultativa de audiências e consultas públicas (arts. 31 e 32), bem como outros meios de participação dos administrados (art. 33).

Da mesma forma pode-se citar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), em seu art. 2º, II e XIII, 4º, III, f, e V, s, 40, § 4º, 43 e 44 descrevendo entre os meios de gestão democrática das cidades o referendo popular e o plebiscito, os órgãos colegiados, a iniciativa popular de projeto de lei de desenvolvimento urbano, a audiência e as consulta públicas, a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações no processo de elaboração do plano diretor e sua fiscalização e na gestão orçamentária participativa (BRASIL, 2001).

Cita-se ainda, a título de exemplo, o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que disciplina uma série de deveres de informação de parte dos agentes públicos envolvidos na gestão fiscal (BRASIL, 2000, arts. 48, 48-A e 49).

Ao lado dessas iniciativas infraconstitucionais ressalta-se também o papel da internet no acesso às informações públicas que devem ser tornadas disponíveis pela Administração como, por exemplo, a divulgação via internet de dados e informações

detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do ente público. O maior nível de informações estimula e qualifica, igualmente, a participação da população nos processos de conhecimento e decisão por intermédio da internet. Reduz-se a distância entre a Administração e o administrado em face, especialmente, da menor complexidade e maior acessibilidade do cidadão em sua interlocução com o Poder Público (MIRAGEM, 2011). Ressalta-se que apesar dos citados avanços legislativos no Brasil pós-88, o país ainda carecia de uma legislação que regulamentasse o direito de acesso à informação. Até 2011, cumpre salientar que o direito de acesso garantido aos cidadãos nos termos da Constituição da República necessitava de regulamentação unitária e sistemática, que assegurasse, efetivamente, o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela Administração Pública.

A partir dessa reflexão, tem-se no Direito brasileiro recente, a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), que constitui um marco legislativo na disciplina e fomento do acesso à informação pela população. Conhecida como Lei de Acesso à Informação, introduz no cenário jurídico nacional o amplo dever de promover e permitir o acesso dos cidadãos às informações públicas detidas pelo Estado.

A legislação é resultada de aprofundada discussão travada no âmbito de grupo formado por representantes de diversos Ministérios e de órgãos a eles relacionados, para estudo de propostas de normatização do tema enviadas originalmente à Casa Civil pela então Controladoria-Geral da União, a partir de debates havidos no seio do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, bem como pelo Ministério da Justiça, além de outras contribuições.

4.2 A LEI 12.527/2011

4.2.1 Panorama Geral da LAI

A Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), ou Lei de Acesso à Informação (doravante chamada de LAI) regula o direito de acesso à informação garantido pela CRFB/88, obrigando órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Dessa forma a divulgação de informações de interesse público ganha procedimentos para facilitar e agilizar o acesso por qualquer pessoa - inclusive com o uso da tecnologia da informação - e fomentar o

desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na administração pública. Na prática acaba por regulamentar os já citados artigos constitucionais 5º, XXXIII; 37, §3º, II; além ainda do art. 216, §2º (BRASIL, 1988)¹⁶.

Ainda no mesmo mês de sua promulgação, o Governo Federal editou o Decreto n. 7.724/12, (BRASIL, 2012) que regulamenta a LAI, detalhando as ações a serem empreendidas para maximizar a garantia do direito fundamental de que trata.

De modo geral, a LAI engloba todo tipo de informação pública, incluindo:

- a) informação produzida ou acumulada por órgãos e entidades públicas (BRASIL, 2011, art. 7º, II da LAI);
- b) informação produzida ou mantida por pessoa física ou privada decorrente de um vínculo com órgãos e entidades públicas (BRASIL, 2011, art. 7º, III da LAI);
- c) informação sobre atividades de órgãos e entidades, inclusive relativa à sua política, organização e serviços (BRASIL, 2011, art. 7º, V da LAI);
- d) informações pertinentes ao patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos (BRASIL, 2011, art. 7º, VI da LAI);
- e) informações sobre políticas públicas, inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas. (BRASIL, 2011, art. 7º, VII, a e b da LAI)

Ainda de acordo com a citada lei, conforme seus arts. 1º e 2º, o direito à informação incide sobre quaisquer entidades governamentais, bem como entidades privadas que recebam recursos públicos, ressalvadas apenas as estatais exploradoras de atividade econômica, na forma da Constituição da República Federativa do Brasil (relacionadas às exigências de sigilo comercial típico do exercício da competição empresarial).

Como afirma Miragem (2011, p. 256), “[...] Um dos aspectos centrais da nova legislação diz respeito ao direito vigente de conduta de transparência ativa.” Entende-se aqui por “transparência ativa”, a situação compreendida pelos deveres de manter disponível (e em caráter permanente) de forma proativa e espontânea as informações de interesse público relativas à atuação do Estado e suas relações de

¹⁶Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

natureza pública (em oposição à obrigação de transparência passiva, também determinada pela LAI, na qual órgãos públicos também devem divulgar informações sob sua posse quando estas são requeridas através de solicitação formal).

Estabelece o art. 8º da LAI:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (BRASIL, 2011).

Assim, estabelece obrigações de divulgação pró-ativa devendo incluir pelo menos:

- o registro de jurisdição e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de funcionamento para o público (BRASIL, 2011, art. 8º, §1º, I da LAI);
- o registro de qualquer transferência total ou parcial de recursos financeiros (BRASIL, 2011, art. 8º, §1º, II da LAI);
- registros de despesas (BRASIL, 2011, art. 8º, §1º, III da LAI);
- informações relacionadas com o processo de licitação, incluindo suas publicações e resultados, bem como todos os contratos assinados (BRASIL, 2011, art. 8º, §1º, IV da LAI);
- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011, art. 8º, §1º, V e VI da LAI).

Além do mais, todos os órgãos públicos devem organizar um website contendo as informações já mencionadas, devendo oferecer não só linguagem e ferramenta fáceis e claras para leigos, mas também oferecer facilidades para aqueles que manipulam dados de forma mais complexa. As informações devem estar em formatos eletrônicos diversos, possibilitando o acesso automatizado por máquinas (BRASIL, 2011, art. 8º, §2º da LAI). Apenas municípios com menos de 10 mil habitantes estão dispensados da divulgação na internet (BRASIL, 2011, art. 8º, §4º da LAI).

Além disso, em seu artigo 9º, o diploma legal estabelece a criação de um Serviço de Informação ao Cidadão em local com condições apropriadas para atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

Em relação às demais informações que dispõe o Estado, regula-se um procedimento de acesso (arts. 10 a 20), visando assegurar a facilitação da obtenção de dados pelo cidadão.

Existem duas formas de publicação das informações. A primeira, rotineira, independe de requerimentos. A divulgação de informações está estabelecida a partir de critérios mínimos. Todo órgão deve, pelo menos, disponibilizar automaticamente, por todos os meios legítimos que dispuser, suas competências, organograma e contatos, sua movimentação financeira e despesas, informações sobre procedimentos licitatórios, dados gerais para acompanhamento de políticas e obras públicas e respostas a perguntas frequentes da sociedade. Além disso, deve manter uma página eletrônica na internet onde, anualmente, disponibilizará a lista de documentos que deixaram de ser sigilosos, a lista de documentos que são sigilosos e um relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos.

A segunda forma de publicação se dá por meio de pedidos de informação. Estes devem ser encaminhados ao serviço de informação do órgão público, inclusive pela internet, identificando o requerente, mas sem exigências que inviabilizem a solicitação, não podendo se exigir justificativas para solicitar informações de interesse público. Uma vez recebido um pedido de informação, o Poder Público deve autorizar ou conceder acesso imediato à informação. Não sendo possível acesso imediato, em até 20 dias corridos o órgão deve responder o requerente apresentando: data, local e modo para se realizar o acesso; razões para se recusar o acesso pretendido, informando sobre os procedimentos de recurso; comunicado de que não possui a informação ou que encaminhou o pedido ao órgão que realmente detém a informação; e justificativa para prorrogar o pedido por mais 10 dias.

Em caso de negativa de pedidos, o requerente tem o direito de obter o inteiro teor da decisão e pode interpor recurso contra a decisão em até 10 dias. Depois disso, a autoridade hierarquicamente superior àquela que negou o acesso deve se manifestar em até 5 dias. O recurso pode ser usado tanto nos casos em que o acesso à informação não sigilosa for negado, ou procedimentos (como prazos) forem desrespeitados, quanto para pedir a revisão da classificação da informação sigilosa.

Note-se que a lei detalha de forma exaustiva os procedimentos de recursos apenas no âmbito da administração pública federal. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público deverão regulamentar em separado seus procedimentos de recursos. Estados, municípios e Distrito Federal devem estabelecer em legislação própria seu sistema de recursos, mas seguindo as normas gerais da lei nacional¹⁷(MASSUDA, 2013).

Levando em consideração as mudanças ocorridas no plano internacional ao longo do século XX, quando o acesso à informação passou a ser alçado à categoria de princípio constitucional, a LAI procura reordenar os critérios de classificação de informações públicas com a finalidade de determinar a restrição de acesso geral (MIRAGEM, 2011). Neste sentido:

[...] a informação sigilosa, para que adquira esta qualidade, deve caracterizar que, com sua eventual divulgação, coloque em risco ou prejudique determinados interesses imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, devidamente relacionados na lei (art. 4º, III, e art. 23).

Daí o reconhecimento, seja como diretriz de aplicação da legislação interna de “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (art. 3º, I, da Lei 12.257/2011), ou mesmo como princípio subjacente à liberdade de informação, que é o *princípio da divulgação máxima*, impõe o ônus para quem pretenda impor restrição de acesso a informações públicas, que é a demonstração de situação objetiva que impeça ou torne contrária ao interesse público sua ampla divulgação. (MIRAGEM, 2011, p. 256-257).

Assim, o sistema de classificação de informações secretas tem três níveis – ultrassecreto, secreto e reservado– com prazos de sigilo de, respectivamente, 25, 15 e 5 anos. Transcorrido esse prazo, renovável apenas uma vez, a informação é automaticamente tornada pública. Para a classificação, deve-se considerar o interesse público, a gravidade do dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição, utilizando o critério menos restritivo possível (ONG ART. 19).

É notável o esforço realizado pelo legislador ao procurar exaustar os casos em que se admitirão o sigilo. Conforme se mostrou ao longo do segundo capítulo do

¹⁷Segundo a Lei de Acesso à informação (BRASIL, 2011), em seu artigo 45, "cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III". Em um levantamento realizado em fevereiro e março de 2015, a Controladoria Geral da União (CGU) mapeou a regulamentação da LAI em todos os Estados, no Distrito Federal e nas capitais estaduais, além dos 254 municípios do país com população acima de 100 mil habitantes. Os resultados indicam que 5 das 27 Unidades Federativas e 7 das 26 capitais estaduais ainda não regulamentaram a lei.(NO BRASIL...2015).

presente trabalho, os instrumentos normativos produzidos à época do regime militar (em especial na forma institucionalizada do SNI), que disciplinavam o controle da informação, justificavam-se por meio da Doutrina da Segurança Nacional e permitiam arbitrariedades da Administração Pública. No entanto, com a LAI, há um contexto jurídico totalmente diferente com a CFRB/88, uma vez que há uma preocupação em garantir a proteção e exercício dos direitos, o que, de certa forma, busca impor limites às interpretações conferidas aos muitos conceitos jurídicos indeterminados que constam entre seus dispositivos.

Não é possível, assim, o atual Estado Democrático de Direito ser orientado pela mesma lógica que guiou as ações do Regime Militar. Rege-se o Estado atual pela necessidade de participação popular como fator de legitimação. Nessa esteira, a classificação do sigilo deixou de ser permanente, possuindo um prazo de validade.

Cuida a lei, também, de vedar a denegação de prestação de informações que digam respeito à proteção de direitos fundamentais (BRASIL, 2011, art. 21 da LAI) e estabelecer, de forma exaustiva, como passíveis de classificação informações que possam:

- I – pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II – prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III – pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV – oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V – prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII – pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII – comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. (BRASIL, 2011, art. 23 da LAI)

Aponta-se aqui que constitui inovação simplesmente pelo fato de dispor sobre o tema de forma exaustiva. Matérias que até então vinham sendo tratadas em normas inferiores são, agora, submetidas ao debate democrático no Congresso Nacional.

A lei 12.527/11 estabelece ainda, como graus de sigilo e respectivos prazos de desclassificação as espécies de informação (Ultrassecreta, secreta e reservada). A competência para a classificação é detalhada pelo art. 27:

A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento. (BRASIL, 2011).

Para fins de melhor visualização, o artigo 27 pode ser esquematizado da seguinte forma:

Quadro 1: Esquema Artigo 27 da Lei 12.527/2011

GRAU DE SIGILO	TEMPO	AUTORIDADE COMPETENTE
Reservado	5 anos	a. Autoridades competentes para classificar as informações como ultrassecretas; b. Autoridades competentes para classificar as informações como secretas; c. Autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade.
Secreto	15 anos	a. Autoridades competentes para classificar as informações como ultrassecretas; b. Titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista.
Ultrassecreto	25 anos	a. Presidente da República; b. Vice-Presidente da República;

		c. Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; d. Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e e. Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior.
--	--	---

Fonte: Brasil (2011).

O artigo 35, §§ 3º e 4º da LAI (BRASIL, 2011), determina revisão periódica, por parte da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, das informações sigilosas, pelo prazo máximo de 4 anos e que, após esgotado o prazo, as informações serão automaticamente desclassificadas.

Por fim, prevê ainda a responsabilização por seu descumprimento (BRASIL, 2011, art. 32 ao 34). A sanção mínima para infrações de agentes públicos e militares é a suspensão, podendo até responder por improbidade administrativa. Está sujeito a sanções aquele agente público ou militar que:

- recusar-se a fornecer informação pública, fazê-lo intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa, ou agir de má fé na análise de solicitações de informação;
- utilizar indevidamente, subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar informação;
- acessar ou permitir o acesso indevido a informação sigilosa ou pessoal;
- impor sigilo à informação para proveito pessoal ou de terceiro;
- ocultar informação da autoridade superior.

A pessoa física ou entidade privada que detiver informações públicas, e não cumprir o disposto na lei estará sujeita a advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar em licitação e contratos públicos e declaração de inidoneidade até que seja promovida a reabilitação.

Em síntese, podemos dividir a LAI da seguinte maneira, correlacionando o assunto e seu respectivo dispositivo de lei:

Quadro 2: Esquema Lei 12.527/2011

TEMA	DISPOSITIVO
Abrangência da Lei	Arts. 1º e 2º
Garantias do direito de acesso/diretrizes	Arts. 3º, 5º e 6º
Definição de termos	Arts. 4º

Informações garantidas pela Lei	Art. 7º e 21
Transparência Ativa	Arts. 8º e 30
Procedimentos de acesso	Arts. 9º a 14
Prazos (respostas e recursos)	Arts. 11, 15 e 16
Informações Sigilosas	Art. 7º, § 1º e 2ª Arts. 20 a 30 Arts. 36 e 39
Competências da CGU	Arts. 16 e 41
Competências da CMRI	Arts. 16, §3º; 17 e 35
Informações Pessoais	Art. 31
Responsabilização de Agentes Públicos	Arts. 32 a 34

Fonte: Brasil (2011).

4.2.2 Problemas e contradições da LAI – Institucionalização

A LAI, sem dúvida alguma representa um avanço histórico significativo na conquista do direito de acesso à informação. Há, contudo, incoerências trazidas em seu bojo que derivam da finalidade principal da lei, que é desenvolver a cultura da transparência, e inserir o segredo de estado como uma medida apenas de exceção (BENTO, 2014).

De início, traz-se o (antigo) problema dos conceitos jurídicos vagos e indeterminados. Da mesma forma que os decretos proferidos ao longo do regime militar, (a exemplo do Decreto n. 79.099, de 06/01/77, que aprovava o “Regulamento para Assuntos Sigilosos”, citado no capítulo anterior) tem-se na presente lei a tentativa de definir conceitos positivados que não objetivos, mas sim inclinados à subjetividade, o que permite uma classificação ideologizada.

O próprio rol de situações passíveis de classificação quanto ao seu sigilo (BRASIL, 2011, art. 23 da LAI), utilizando argumentos como “soberania nacional” (inciso I), “segurança da população” (inciso III) ou que cause “a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas” (inciso V), remete aos tempos da Doutrina da Segurança Nacional, quando o segredo se legitimava pelas circunstâncias que pudessem beneficiar os detentores do poder.

De igual forma cita-se o art. 28:

Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterà, no mínimo, os seguintes elementos:

I - assunto sobre o qual versa a informação;

II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;

III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e

IV - identificação da autoridade que a classificou.

Parágrafo único. A decisão referida no **caput** será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada. (BRASIL, 2011).

No que diz respeito aos requisitos decisivos ou limitadores, são também esses elementos bastante vagos. Excluindo-se o assunto de que trata a decisão e a autoridade que a emitiu, os outros dois elementos, quais sejam “fundamento da classificação” e “indicação do prazo de sigilo”, estão vinculados ao disposto no art. 24 da referida lei que, tal como o termo “Segurança Nacional”, padecem de um significado concreto, pouco acrescentando ao que se foi dito:

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada. (BRASIL, 2011).

Além do mais, aponta-se que a LAI restringiu à alta cúpula do poder a competência para classificar as informações como sigilosas, conforme preceitua seu art. 27. Percebe-se que não há participação de representantes dos estados (Senado) ou do povo (Deputados Federais) no processo classificatório. Não possuem, aliás, sequer acesso à “decisão” que formaliza essa decisão, pois, nos termos do artigo 28, parágrafo único, da Lei nº 12.527/2011: “a decisão referida no caput será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.” (BRASIL, 2011).

Outro ponto que merece destaque é o prazo de classificação das informações previsto no artigo 24, §1º, incisos I à III da LAI. Os atos classificatórios em grau de sigilo de secreto e ultrassecreto, 15 e 25 anos respectivamente, sendo possível no último caso sua prorrogação por mais 25 anos. Havendo ainda, no que diz respeito às informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos (as), a necessidade de mantê-las em sigilo até o término do mandato em exercício do presidente ou do último mandato, em caso de reeleição. A presença de prazos tão definidos previamente faz ainda com que se questione a natureza de tais informações. Nesse sentido indaga Almeida (2016, p. 43-44):

Se são mesmo indispensáveis à segurança da sociedade e do Estado, não seria melhor se fazer uma análise periódica das “ameaças” a fim de se auferir não ser preciso um alargamento do prazo ou, talvez, um “achatamento”? Não seria tal prazo, na verdade, uma maneira cômoda de manter informações prejudiciais aos interesses particulares dos governantes fora do alcance do público até que tais informações percam sua funcionalidade? [...] Não estariam os longos prazos estabelecidos em lei comprometendo a validade de tais informações? E mais, até que ponto não estaria a Lei de Acesso à Informação “ludibriando” os brasileiros ao criar uma falsa expectativa de que se tem pleno acesso às informações quando, muitas vezes, essas informações, além de desatualizadas, são obscuras e ininteligíveis? Ou, mesmo que gozem de clareza técnica, padeçam de conceitos cognoscíveis ao cidadão comum? Poderá ainda haver o caso de informações “perdidas”, guardadas em gavetas, acobertando escândalos.

Além do mais, há ainda a hipótese de que, crimes de improbidade administrativa sejam impunemente praticados (BENTO, 2015). A Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece em seu artigo 23, I, o prazo prescricional de cinco anos para os crimes de improbidade. Levando-se em consideração que tal prazo começa a contar com o término do mandato eletivo e não da prática do ato, como determina o inciso II do artigo 23 da referida Lei; e ainda que o prazo máximo que as autoridade classificadoras podem exercer mandato eletivo consecutivo é de oito anos, somados os dois prazos, ou seja, cinco mais oito, teríamos o total de 13 anos (BRASIL, 1992).

Se as práticas contra o erário fossem exercidas e ocultadas por meio do segredo legitimado pela LAI, os agentes políticos certamente sairiam impunes, visto que a prescrição os atingiria. Assim, “(...) os dispositivos da LAI falharam em não prever a suspensão ou interrupção da prescrição em casos com informações já classificadas e que levassem ao rol probatório de futura Ação Civil Pública ou ainda Ação Penal.” (BENTO 2015, p. 8).

Por fim, cumpre ressaltar uma última contradição entre, respectivamente, os artigos 27, §1º, da Lei 12.527/11 e 30, §1º, do decreto 7.724/12:

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser **delegada pela autoridade responsável a agente público**, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação. (grifo nosso)

Art. 30. A classificação de informação é de competência:

§ 1º **É vedada a delegação da competência de classificação** nos graus de sigilo ultrassecreto ou secreto. (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Ora, como apontado anteriormente neste estudo, o decreto 7.724/12 regulamentou a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527) no âmbito de sua aplicação

na administração governativa. De um lado a Lei Federal autoriza a delegação de competência para classificar nos graus de secreto e ultrassecreto, e por outro o decreto a contraria vedando tal delegação de competência.

4.2.3 Problemas e contradições da LAI – Implementação

A Lei de Acesso à Informação simboliza a consolidação do compromisso histórico, assumido politicamente pelo país, com a transparência administrativa que deve ser típica de um Estado Democrático de Direito. Contudo, a regulamentação do direito à informação não é garantia de que esse direito seja respeitado.

Nos últimos anos a ONG Artigo 19 - que busca promover e defender os direitos à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo - tem produzido relatórios de monitoramento acerca da LAI, acompanhando a implementação dela em 51 órgãos públicos brasileiros e a efetividade do acesso à informação pública através desse dispositivo, sendo o mais recente referente ao ano de 2014. Concentrada no âmbito federal, a avaliação abarcou as três esferas de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – propondo uma análise comparativa entre elas, analisando a Transparência Ativa e Passiva.

4.2.3.1 Acesso à Informação no Executivo

Um dos pontos mais problemáticos para os órgãos do Executivo encontra-se no âmbito da *transparência ativa*, posto que a quantidade de informações disponibilizadas para facilitar a participação popular se mostra insuficiente para garantir sua efetivação. No mais recente monitoramento, de 2014, constatou-se que apesar de 92,1% dos 38 órgãos do Executivo publicarem notícias sobre a realização de audiências públicas e consultas populares, apenas 44,7% apresentavam em seus sites uma seção especializada para a divulgação de audiências públicas, consultas populares, entre outros. Esse tipo de iniciativa faz com que essas informações sejam apresentadas de maneira difusa e descentralizada, dificultando a participação popular. Ressalta-se também que dos 38 órgãos avaliados, seis não divulgavam

nenhum tipo de informação sobre seus documentos classificados e desclassificados¹⁸ (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014).

4.2.3.2 Acesso à Informação no Legislativo

No Senado e na Câmara dos Deputados o monitoramento de 2014 demonstrou que os órgãos falharam em tornar público o mínimo estabelecido pela LAI. Ambos não divulgam em seus sites informações sobre a existência de documentos classificados e desclassificados, nem sobre os relatórios estatísticos contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos pelos órgãos (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014)

Além disso, no que diz respeito à existência de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), apesar dos órgãos do Legislativo Federal possuírem tanto o SIC físico quanto a versão eletrônica (e-SIC), o Senado utiliza o “Fale Conosco” para o recebimento de pedidos de informação, não apresentando modelo de formulário para solicitar informação aos que queiram apresentar o pedido em papel junto ao SIC físico, impedindo a garantia de amplo acesso à qualquer cidadão interessado.

Outro problema observado é que o sistema virtual de informação ao cidadão não permite saber qual a instância superior para interpor recurso e não há um mecanismo de fazê-lo a partir do sistema. O cidadão tem de enviar uma nova solicitação remetendo-se ao protocolo da primeira e esclarecendo tratar-se de um recurso, tornando o procedimento desnecessariamente complicado e lento. Notou-se também que há a exigência de CPF para cadastrar a solicitação nos dois órgãos do Legislativo, impedindo o registro com CNPJ. Tal exigência torna impossível que uma empresa ou uma organização da sociedade civil faça uma demanda como pessoa jurídica, sendo obrigada a determinar um indivíduo responsável pela solicitação (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014).

Por fim, aponta-se que no caso da Câmara dos Deputados não existe nem ao menos um sistema próprio que permita o pedido de informações, apenas a seção “fale conosco” (também usada para outros tipos de demanda).

¹⁸ São eles: Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir); Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério da Saúde (MS); e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Assim como o Senado, o sistema de envio de pedidos não prevê a opção de recurso. Dessa forma, não há um campo no formulário que explicita para os funcionários do SIC que se trata desse tipo de solicitação, dificultando o uso da opção pelos cidadãos e comprometendo o acesso à informação (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014).

Além disso, permite gerar um efeito de manipulação de dados, uma vez que a dificuldade em peticionar recursos implicará em um número relativamente baixo desse tipo de solicitação. Ou seja, pode ser utilizado pelos órgãos como indicador de respostas satisfatórias.

4.2.3.3 Acesso à Informação no Judiciário

A busca por maior transparência no Poder Judiciário insere-se em um contexto geral de demanda social por mais acesso à informação e participação em todos os setores da administração pública, mas também diz respeito à própria natureza da atividade jurisdicional, isto é, à aplicação das leis e dos princípios de direito (PAES, 2016).

A importância da transparência e do acesso a tais informações é reforçada pelas crescentes demandas para que o Poder Judiciário decida sobre questões de interesse coletivo (com especial atenção àquelas relativas à efetivação de direitos fundamentais e sociais) inclusive como impulsionador da produção de normas e políticas públicas. Cada vez mais, o Judiciário se afasta da ideia de um poder puramente técnico, aplicador de normas neutras, e dotado de uma imparcialidade cega à realidade da sociedade em que está inserido e da qual faz parte. Essa movimentação faz com que se torne cada dia mais necessário também um processo de abertura e aproximação das cortes e de seus jurisdicionados (PAES, 2016).

Não à toa, percebem-se mudanças até mesmo no posicionamento das Cortes atuais. Em recente decisão, o presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski, assinou a Resolução 579/2016, pela qual fica "vedada a classificação de quaisquer pedidos e feitos novos ou já em tramitação no Tribunal como 'ocultos'". Nela, o ministro Lewandowski considera que a medida atende aos princípios constitucionais da publicidade, do direito à informação, da transparência e aos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. (BRASIL, 2007).

A verdade, no entanto, é que a fronteira entre informações administrativas e jurisdicionais torna-se, por vezes, nebulosa. Assim o é, por exemplo, quando o tema é a agenda de pautas e audiências, a designação de juízes, a eleição de presidentes de tribunais ou a indicação de ministros para cortes superiores. Temas que em princípio soam como meramente burocráticos podem ter importantes efeitos políticos. Dessa forma, novamente, aparece a preocupação acerca da divulgação de documentos classificados, além também da divulgação de relatórios estatísticos. A lista de documentos classificados e desclassificados possui uma função essencial para cumprir a premissa de que o sigilo é a exceção em temas de transparência pública, pois ela define quais são as autoridades que podem estabelecer restrição sobre documentos públicos e sob quais circunstâncias (PAES, 2016).

Segundo dados da ONG ART. 19, um dos maiores problemas diz respeito ao não cumprimento do critério de programas e projetos estabelecidos na LAI: 36% dos órgãos de Justiça avaliados não divulgaram adequadamente as informações necessárias e recomendadas pela lei. Isso significa que os Tribunais Regionais Federais da 1ª, 3ª, 4ª e 5ª (TRF1, TRF3, TRF4 E TRF5, respectivamente) não apresentam sequer os dados gerais sobre o planejamento e execução de suas atividades (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014). Em outras palavras, os órgãos que tutelam e protegem os direitos do cidadão ainda insistem em manter suas atividades de cunho institucional e burocrático sem a devida divulgação, mantendo a tradição de opacidade brasileira.

Outro ponto problemático foi a quantidade de informações disponibilizadas para facilitar a participação popular. Dos 11 órgãos da Justiça examinados, 45,4% deixaram de divulgar o mínimo estabelecido pela LAI. Isso significa que os TRFs, Ministério Público do Trabalho (MPT) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) não apresentam informações básicas que devem estar à disposição de qualquer indivíduo em tempo real para possibilitar o controle social das políticas públicas. No que diz respeito à existência de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), a ONG ainda aponta que 63,7% dos órgãos federais de Justiça não possuem SIC físico, enquanto a maioria (9 ou 81,8%) possui e-SIC (versão eletrônica do SIC) (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014).

Em suma, através da análise dos dados produzidos, percebem-se as dificuldades inerentes da correta aplicação da lei, refletindo a falta de estrutura (seja social, cultural ou administrativa) de seus cumpridores. Problemas simples como a

inexistência de serviços de atendimento ao cidadão, a não resposta, a exigência de identificação do solicitante como pessoa física e a dificuldade de se protocolar recursos. Ou complexos, como no Legislativo onde nem a Câmara nem o Senado divulgam a lista de documentos classificados e desclassificados, e na Justiça, onde nenhum dos 11 órgãos avaliados divulga as informações classificadas e desclassificadas (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014).

5 CONCLUSÃO

Antes de tudo, cumpre destacar que este estudo não teve a pretensão de exaurir o tema acerca da transparência na democracia brasileira ou de uma análise completa sobre a eficácia da Lei da Geral de Informação (LAI). O que se buscou, todavia, foi caracterizar os aspectos do segredo em um Estado Democrático de Direito, pontuando a realidade do regime militar brasileiro quanto ao uso do segredo como instrumento de dominação e o atual momento acerca da Lei 12.527/2011.

Examinou-se o segredo presente na política a partir de alguns de seus teorizadores e sua sobrevivência dentro do contexto dos Estados Democráticos de Direito; viu-se o caso brasileiro de uma Administração totalmente fechada em si mesma que procurou institucionalizar o segredo e o acesso a informações por meio de órgãos, leis e doutrinas; e, por fim, analisou-se o paradigma legislativo da LAI n.12.527, de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).

Constatou-se, com base em autores do campo político-jurídico que a utilização instrumental do segredo para fins de controle e manutenção do poder aparece ao longo de toda a história política, atravessando a Antiguidade, a sociedade medieval, o Estado Moderno e o Estado Contemporâneo, sempre se justificando através de uma suposta necessidade do Estado (seja pela *raison d'état* de Maquiavel ou a DSN durante o regime militar brasileiro). Nesse sentido, o que é secreto passa a contrapor o que deveria ser público e cria o que se pode chamar hoje de “segredo legítimo”.

À vista deste fenômeno, autores tão díspares e separados pelo tempo como Bobbio, Arendt, Bentham e Spinoza compartilham uma preocupação de se aperfeiçoar o regime democrático e representativo, visando o Segredo de Estado em uma dimensão axiologicamente negativa. Todos esses autores (por mais que alguns - como Bobbio - possam entender que a transparência pública possa, eventualmente, sofrer restrições e outros - como Arendt - não possam admitir qualquer prática não transparente do governo) têm em mente a controlabilidade do poder por parte dos dominados, sejam eles súditos ou cidadãos.

Essa preocupação atinge seu máximo em Kant (1995), que ao discutir a relação entre moral e política, aponta a questão da publicidade como o ponto de imbricação entre política, moral e direito público.

Assim, questiona-se de que maneira se enquadra o segredo numa perspectiva democrática. Aponta-se que ao longo do século XX houve uma emergente preocupação em buscar avanços constitucionais que ajudassem a instrumentalizar um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o direito a ser informado passa a constituir-se um direito fundamental, positivado em constituições ao redor do mundo.

Examinando a questão pelo prisma garantista, tem-se que o Estado de Direito traçou limites para a ação e abrangência do aparato administrativo, estabelecendo direitos para o cidadão, consubstanciando esses mecanismos nas Cartas de Direitos e Garantias Fundamentais de cada Constituição. Nessa esteira, a tensão, entre liberdade/poder ou informação/segredo é mais aparente na possibilidade de controle dos governantes pelos governados.

Concluiu-se que se a legitimação do poder estatal democrático advém da livre-escolha popular, então um dos pré-requisitos a esse controle deve ser a transparência dos atos de governo, eis que somente se controla aquilo que se conhece. Dessa forma, seguindo a perspectiva garantista, o direito fundamental à informação (relacionado à transparência governamental e materializado no princípio/dever de publicidade administrativa) é uma imposição do constitucionalismo democrático que busca a construção do máximo de garantias para possibilitar o pleno acesso dos cidadãos às ações e informações estatais.

Do contrário, se a opacidade reina de forma a alimentar a proteger um poder autoritário, se cria uma situação como a examinada na ditadura militar brasileira de 1964-1985. De forma a ter o amplo controle do acesso às informações do Estado, criou-se um enorme arcabouço jurídico-político, embasado na Doutrina da Segurança Nacional (DSN).

O embasamento do pensamento jurídico da época se deu através da construção doutrinária dos operadores jurídicos que aderiram ao regime, da construção legislativa (que implicou em leis com expressões vagas e ambíguas) que permitisse as ações autoritárias e da criação de órgãos como o Serviço Nacional de Informações (SNI) que passou a controlar as atividades dos administrados.

Tal órgão não era obrigado a publicar informações, revelar sua estrutura organizacional ou discutir o funcionamento de suas agências e, na prática, acabou se tornando um poder político de fato, quase tão importante quanto o próprio Executivo.

O SNI é a prova de que para um Estado ditatorial e autoritário manter seu poder de fato, deve ter amplo controle de suas próprias informações e de seus cidadãos. Nesse sentido, se institucionaliza uma ditadura, perfeitamente blindada que garanta uma suposta “segurança nacional”.

Os vinte anos de ditadura acabaram por legar ao Brasil uma cultura que cultivou a opacidade e evitou a transparência. Paralelamente, e como reflexo da maior participação dos cidadãos na formação da vontade política governamental, o processo de publicização do poder passou a ser um dos principais instrumentos do seu controle, tornando-se regra paradigmática das modernas democracias representativas. Porém, mesmo assim, se passaram 23 anos da Carta Magna de 1988 para se finalmente regulamentar o acesso a informações, buscando eliminar as heranças do regime autoritário..

Dessa maneira, situando o debate acerca da transparência no Brasil a partir de 1964, evidencia-se a importância que o acesso à informação por parte do cidadão tem para um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, constatou-se que CRFB/88 acertou, quando estabeleceu no artigo 37 dentre os princípios que devem nortear a Administração Pública, o da *publicidade*.

Tal princípio, operando-se por meio de um caráter multidimensional - seja por um caráter otimizador da transparência pública, seja como condicionante da validade e eficácia dos atos administrativos, ou ainda como acesso à informações – estabeleceu a ruptura da tradição do sigilo, evidenciando a opção política por uma Administração Pública aberta.

Dessa maneira, com base em pesquisa legislativa, observou-se que nas duas últimas décadas ocorreu um processo gradual de assimilação, por parte do Direito, dos desdobramentos destes princípios, além de esforço internacional buscando maior transparência por parte do Estado.

Nesse contexto, surge o paradigma legislativo que é a Lei 12.527/2011, que regula o direito de acesso à informação operacionalizando publicidade como regra e o sigilo como exceção.

No entanto, assunto está longe de ser simples ou de se exaurir. Como se viu, o uso do segredo na política de forma sistemática remete a uma matriz do fazer político marcada por traços culturais profundos, quer sejam patrimonialistas ou autoritários. Esses resquícios tendem a aparecer ainda na técnica legislativa e na própria cultura de órgãos públicos que nem sempre respeitam os diplomas legais.

As dificuldades inerentes da correta aplicação da lei refletem a falta de estrutura (seja social, cultural ou administrativa) de seus cumpridores. Problemas simples como a inexistência de serviços de atendimento ao cidadão, a não resposta, a exigência de identificação do solicitante como pessoa física, a dificuldade de se protocolar recursos ou a falta de operacionalização dos próprios sistemas públicos.

Em suma, muito se avançou no que diz respeito ao acesso à informação no Brasil, mas falta uma mudança maior no que diz respeito à cultura herdeira da tradição de opacidade administrativa.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Camila Parente. A legitimação do segredo: direito à informação e segurança nacional. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 15 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55198>>. Acesso em: 16 maio 2016.
- ALMEIDA, Criméia Schmidt. **Dossiê ditadura**: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985). 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: IEVE/Imprensa Oficial, 2009. 767 p.
- ALMINO, João. **O segredo e a informação**: ética e política no espaço público. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil**: (1964-1984). 2. ed. Petrópolis : Vozes, 1984.
- ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN**: entre a teoria e a prática: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro : FGV, 2001. 217 p. Disponível em: <www.fafich.ufmg.br/ceig/?screen=download&aid=104 >. Acesso em: 14 maio 2016.
- ARAÚJO, Maria Celina Soares d'; CASTRO, Celso (Org.). **Dossiê Geisel**. 3. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2002. 251 p.
- ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução por Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- ARENDT, Hannah. **Homens em tempos sombrios**. Tradução Ana Luísa Faria. Lisboa: Relógio D'Água, c1991. 316p.
- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. 6. Reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 562 p.
- ARTIGO 19. Organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. São Paulo, 2007- Disponível em: <<http://artigo19.org/>>. Acesso em: 11 mar. 2016.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação - referências - elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2002. 2 p. Disponível em <<http://www.bu.ufsc.br/consultasAcessos/SABERBasesAcessoRestrito.html>>. Acesso em: 10 mar. 2016.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6024**: informação e documentação - numeração progressiva das seções de um documento escrito - apresentação. 2.ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2012. 4f. Disponível em : <<http://www.bu.ufsc.br/consultasAcessos/SABERBasesAcessoRestrito.html>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6027**: informação e documentação - sumário - apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2012. 2p. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br/consultasAcessos/SABERBasesAcessoRestrito.html>>. Acesso em: 10 mar.2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: informação e documentação - citações em documentos - apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002. 7p

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 14724**: informação e documentação - trabalhos acadêmicos - apresentação. 3. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2011. 9p. Disponível em :<<http://www.bu.ufsc.br/consultasAcessos/SABERBasesAcessoRestrito.html>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

BENTHAM, J. **Fragmentos sobre el gobierno**. Traducción de J. L. Ramos. Madrid : Aguilar, 1973.

BENTO, Gonzaga Guilherme. Atos sigilosos de Estado e o direito fundamental à informação. In: SEMANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2015. **Anais eletrônicos...** São Carlos: UFSCar, 2015. Disponível em <<http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Guilherme-Gonzaga-Bento.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

BENTO, Guilherme Gonzaga. Segredo de Estado e o Direito fundamental à informação. **Democracia, Direito & Cidadania**: revista jurídica, Uberaba, MG, v. 5, n. 1, p. 1-11, 2014.(artigo em pdf p. 1-11). Disponível em: <<http://www.revistas.uniube.br/index.php/ddc/article/view/884>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1986. 711 p. (Pensamento crítico, 63).

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do Direito. Tradução Márcio Puglesi. São Paulo: Ícone, 1995. 237p. (Coleção Elementos de Direito).

BOBBIO, Norberto. **Qual democracia?** Tradução de Marcelo Perine. São Paulo: Edições Loyola, 2010. 67p.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução Claudio De Cicco. 6. ed.Brasília: Ed. da UNB, 1995.184p.

BOBBIO, Norberto.; MATTUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 10. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1997. 2v.

BORGES FILHO, Nilson. **Estado e militarização**: as polícias militares como aparelhos repressivos de Estado. 1989. 269f. Tese (Doutorado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

BORGES FILHO, Nilson. **Os militares no poder**. São Paulo: Acadêmica, 1994. 176 p

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 66.732, de 16 de Junho de 1970**. Aprova o Plano Nacional de Informações e dá outras providências. Brasília, DF, 1970. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66732-16-junho-1970-408168-publicacaooriginal-1-pe.html>> . Acesso em: 1 jun. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Presidência da Republica. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964**. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição da Republica Federativa do Brasil 1988**. Brasília, DF., 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso: 17 jan. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 314, de 13 de março de 1967**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Brasília, DF, 1967a. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314impressao.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 4.341, de 13 de junho de 1964**. Cria o Serviço Nacional de Informações. Brasília, DF, 15 jun. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4341.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em : 11 mar. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967**. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Brasília, DF, 1967b. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D60417impressao.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 69.534, de 11 de novembro de 1971.** Altera dispositivos do Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Brasília, DF, 1971. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D69534impressao.htm>. Acesso em: 14 jun. 2016.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 79.099, de 06 de janeiro de 1977.** Aprova o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Brasília, DF, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D79099impressao.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 2 jun. 2016.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 6.938/81, de 31 de agosto de 2001.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 11 mar. 2016.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 11 maio 2016.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 11 maio 2016.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 11 maio 2016.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003.** Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília, DF, 17 abr. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em: 11 de março de 2016.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.527, de 18 novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 11 mar. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Informação Legislativa. **Decreto nº 55.194, de 10 de dezembro de 1964**. Aprova Regulamento do Serviço Nacional de Informações. Brasília, DF, 1964. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=187003>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Informação Legislativa. **Decreto nº 68.448, de 31 de março de 1971**. Cria a Escola Nacional de Informações e dá outras providências. Brasília, DF, 1971. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=198597>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 579, de 25 de maio de 2016**. Altera a resolução 338/2007 que dispõe sobre a classificação, acesso, manuseio, reprodução, transporte e guarda de documentos e processos de natureza sigilosa no âmbito do STF. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao.579de25demaiode2016.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2016.

BUZAID, Alfredo. A missão da Faculdade de Direito na conjuntura política atual: estudo sobre os rumos da democracia no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 63, p. 71-112, dec. 1967. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66553/69163>>. Acesso em: 20 jun 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v63i0p71-112>.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchukde. **Operação três passos**: a história, o Direito e o político. 1993. 348 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas especialidade Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchukde; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart. A relação entre estado de direito e democracia no pensamento de Bobbio e Ferrajoli. **Seqüência**: estudos jurídicos e políticos, Florianópolis, p. 145-162, jan. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15097>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchukde; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart. O poder do segredo e os segredos do poder: uma análise histórico-conceitual dos limites e possibilidades de convivência entre o segredo e a democracia. **Novos Estudos Jurídicos**, Florianópolis v. 16, n. 3, p. 329-344, dez. 2011. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3416>>. Acesso em: 13 mar. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.14210/nej.v16n3.p329-344>.

CADEMARTORI, Sergio Urquhart. A construção de garantias para o direito de acesso e a esfera do ambiente. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, Florianópolis, n. 67, p. 139-164, dez. 2013.

CADEMARTORI, Sergio Urquhart. **As dimensões jurídico-políticas do segredo**. 1990.129f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas especialidade Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990.

CADEMARTORI, Sergio Urquhart. **Estado de direito e legitimidade**: uma abordagem garantista. 2. ed. Campinas, SP: Millennium, 2006. 249p.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. 3. ed. ver. e aum. São Paulo: Saraiva, 2007.142p.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v.5, n.2, p.1-22, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-73722000000200002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 2 maio 2016.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. In: COMISSÃO Interamericana de Direitos Humanos: Organização dos Estados Americanos. Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em:<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 11 mar. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A constituição na vida dos povos**: da idade média ao século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998. 307p.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Biblioteca Virtual dos Direitos Humanos**: Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. São Paulo: USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986. 814p.

FERRAJOLI, L. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. Tradução de Ana Paula Zomer Sica/Fauzi Hassan Choukr/Juarez Tavares/Luis Flávio Gomes. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. Título original: Diritto e ragione: teoria del garantismo penale.

FERRAJOLI, L. **Principia iuris**. Bari: Laterza, 2007. v. 2, 951 p.

FERREIRA, Aluizio. **Direito à informação, direito à comunicação**: direitos fundamentais na Constituição Brasileira. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997.

GIANNASI, Carlos Alberto. **A doutrina de segurança nacional e o Milagre Econômico (1969/1973)**. 2011. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-30092011-170055/>>. Acesso em: 2 maio 2016.

GOULART, João. Mensagem ao Congresso Nacional: remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão Legislativa de 1964. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.institutojoaogoulart.org.br/upload/conteudos/120128180216_joao_goulart_mensagem_ao_co.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016

HESPANHA, Antonio Manuel. **Historia das instituições**: épocas medieval e moderna. Coimbra: Almedina, 1982.

ISHAQ, Vivien; FRANCO, Pablo E. Os acervos dos órgãos federais de segurança e informações do regime militar no Arquivo Nacional. **Revista Acervo**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 29-42, 2011.

KANT, Immanuel, 1724-1804. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Ed. 70, 1995. 179p. (Textos Filosóficos, 18).

MACHADO, Rodolfo. Juristas de Exceção: Carlos Medeiros, pai do AI-1 e da Constituição da ditadura. **Última Instância**, São Paulo, 21 jun. 2016. À espera da verdade. Disponível em: <<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticias/72041/juristas+de+excecao+carlos+medeiros+pai+do+ai-1+e+da+constituicao+da+ditadura.shtml>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

MACHIAVELLI, Niccolo. **Discursos sobre la primeira década de Tito Lívio**. Tradução de A. M. Arancón. Madrid: Alianza, 1987. Livro III, número 6.

MACHIAVELLI, Niccolo. **O príncipe**. 11. ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 1986.

MACHIAVELLI, Niccolo. **O príncipe e escritos políticos**. Tradução Livio Xavier. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010. 112p. (Coleção Folha: livros que mudaram o mundo; v. 2).

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Princípio da publicidade. In: MARRARA, Thiago Org. **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p.234-258.

MASSUDA, Arthur Serra. Entendendo a lei geral de acesso à informação. **Artigo 19**, São Paulo, 26 abr. 2013. Disponível em:<<http://artigo19.org/blog/2013/04/26/lei-geral-de-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

MEINECKE, F. Machiavelism: the doctrine of raison d'état and its place in modern history. London: Routledge and Kegan Paul, 1957.

MEIRELES, Helly Lopes. Poder de polícia e segurança nacional. In: GOMES, Orlando. **Alienação fiduciária em garantia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 61, v.445, p. 287-298, 1972.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso de. Imprensa. Documentos Públicos. Direito de acesso (transcrições): decisão. **Informativo STF**, Brasília, n. 331, p. 24-28, nov. 2003.

MENDEL, T. **Freedom of information: a comparative legal survey**. 2. ed. Paris: UNESCO, 2008.

MIRAGEM, Bruno. **A nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011

MOREIRA, Felipe Oswaldo Guerreiro; KRIEGER, Bruno Thiago. A democracia a partir dos modelos principialista e garantista de constitucionalismo. In: CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; MOTA, Sergio Ricardo Ferreira (Org.). **Direito, teorias e sistemas: estudos desenvolvidos no Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC**. Florianópolis: Insular, 2015. p. 81-92.

MOTTA, Fabrício. O princípio constitucional da publicidade administrativa. In: MARRARA, Thiago Org. **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 250-279.

NEVES, Léo de Almeida. **Segredos da ditadura de 64**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

NO BRASIL, Lei de Acesso à Informação ainda não foi regulamentada em 5 Estados e 7 capitais, aponta CGU. **TransparencyAudit Network. Rio de Janeiro: FGV, 2015. Disponível em:**<<http://transparencyaudit.net/pt-br/news/2015-04/no-brasil-lei-de-acesso-informacao-ainda-nao-foi-regulamentada-em-5-estados-e-7>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

PAES, Bárbara; BALBINO, Fernanda; MARCHEZINI, Joara. Monitoramento da lei de acesso à informação pública em 2014. **Artigo 19**, São Paulo, 15 maio 2015. Disponível em:< <http://artigo19.org/blog/2015/05/15/monitoramento-da-lei-de-acesso-a-informacao-publica-em-2014-2-2/> >. Acesso em: 11 mar. 2016.

PAES, Barbara et al. Caminhos da transparência: a lei de acesso à informação e os tribunais de justiça. **Artigo 19**, São Paulo, 18 maio 2016. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/2016/05/18/caminhos-da-transparencia-a-lei-de-acesso-a-informacao-e-os-tribunais-de-justica/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado contemporâneo**. 2. ed. Florianópolis: Estudantil, 1988. 104p. (Coleção pós-graduação; 2).

PLATÃO. **A República**. Tradução de E. Menezes. São Paulo: Hemus, [1970]. 301 p.

PRINCÍPIOS para uma legislação de Acesso à Informação. **Artigo 19**, São Paulo, 28 set. 2012. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/2012/09/28/principios-para-uma-legislacao-de-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; Freitas, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho científico. 2. ed. Universidade FEEVALE, Novo Hamburgo, RS, 2013.

REZNIK, Luís. **Democracia e segurança nacional**: a polícia política no pós-guerra. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, 188p.

ROMANO, Roberto. Razão de Estado em Maquiavel e Spinoza. **O Apolítico**, Campinas: UNICAMP, 14 fev. 2007. Disponível em: <<http://oapolitico.blogspot.com.br/2007/02/raison-dtat-em-maquiavel-e-spinoza.html>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Madrid: Alianza, 1982. 377p. (Alianza universidad Texto, 57).

SEELAENDER, Ailton. Juristas e ditaduras: uma leitura brasileira. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Ailton Cerqueira Leite. **História do direito em perspectiva**: do antigo regime à modernidade. Curitiba: Juruá, 2009. 463 p.

SERVIÇO Nacional de Informação. In: CPDOC : acervo: dicionário histórico-biográfico brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/servico-nacional-de-informacao-sni>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. rev. e atual. até a Emenda constitucional n. 56, de 20.12.2007. São Paulo: Malheiros, 2008. 926p.

SPINOZA, Benedictus de. **Pensamentos metafísicos**: tratado da correção do intelecto; ética; tratado político; correspondência. São Paulo: Abril Cultural, 1973. 399 p. (Os pensadores, 17).

TAXA de analfabetismo cai 4,3 pontos percentuais em 14 anos, diz IBGE. G1.Globo.com, São Paulo, 13 nov. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/11/taxa-de-analfabetismo-cai-43-pontos-percentuais-em-14-anos-diz-ibge.html>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

WATTERSON, Bill. **The Complete Calvin and Hobbes**. Kansas City, KS: Andrews McMeel Publishing , 2005.